PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

TESIS

OLEH :

Nama	**: DADAN RAMDANI, S.H.**
No. Pokok	**: 20912009**
BKU	**: HTN – HAN**

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2022

PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH

PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

TESIS



OLEH :

Nama	**: DADAN RAMDANI, S.H.**
No. Pokok	**: 20912009**
BKU	**: HTN – HAN**

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2022

PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASATRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

Oleh:

Nama : DADAN RAMDANI, S.H.

No. Pokok : 20912009

BKU : HTN – HAN

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUSpada tanggal 18 Agustus 2022

Pembimbing I

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum Yogyakarta, 24 Agustus 2022

Penguji

Dr. Saifudin, S.H.,M.Hum. Yogyakarta, 24 Agustus 2022

Penguji

Dr. Idul Rishan, S.H.,M.H. Yogyakarta, 24 Agustus 2022

Mengetahui

Plt. Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Mahrus Ali, S.H.,M.H.

HALAMAN PERSETUJUAN

PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

Oleh :

Nama Mahasiswa	**: DADAN RAMDANI, S.H.**
NIM	**: 20912009**
BKU	**: HTN/HAN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 12 Agustus 2022

Mengetahui
Plt. Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Dr. Mahrus Ali, S.H., M.H.

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"*SEBAIK-BAIK MANUSIA DIANTARAMU ADALAH YANG PALING BANYAK MEMBERIKAN MANFAAT BAGI ORANG LAIN"* **(H.R.Bukhari)**

PERSEMBAHAN

Saya dedikasikan penulisan karya ini untuk ibu saya Ny. Iuk Sukiah, S.Pd.I, keluarga, para guru, almamater UII dan sahabat semuanya

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Dadan Ramdani, S.H.

NPM : 20912009

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **PROBLEMATIKA PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024.** Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 Agustus 2022



Dadan Ramdani, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur hanya milik Allah SWT, yan telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada hamba-Nya. Shalawat beserta salam senantiasa disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan umatnya hingga akhir zaman. Atas izin Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul : "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024".

Karya sederhana ini bertujuan untuk melengkapi *khazanah* ilmu hukum tata negara khususnya berkaitan dengan permasalahan penjabat kepala daerah sebagai mekanisme untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia. Permsalahan terkait penjabat kepala daerah merupakan kajian yang penting, terlebih dalam karya ini penulis mengkhususkan kajiannya dalam meneliti terkait penunjukan kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 yang mengakibatkan kekosongan jabatan kepala daerah pada tahun 2022 dan 2023.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc.,Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia serta Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekasn Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A.,M.H.,Ph.D, selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Bapak Dr. Mahrus Ali, S.H.,M.H., selaku Plt. Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum., selaku dosem pembimbing tesis penulis, yang berkenan untuk mencurahkan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan yang konstruktif dalam menyelesaikan tesis serta menjadi inspirasi bagi penulis untuk terus mendalami kajian ilmu hukum khsusnya hukum tata negara dan hukum administrasi negara.
4. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
5. Pihak staff dan pegawai di lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis.
6. Yang tercinta, kedua orang tua penulis, keluarga dan kerabat yang senantiasa mendoakan dan memberikan semangat kepada penulis untuk dapat menjalani dan menyelesaiakan masa studi S2 penulis.
7. Yang tercinta, seluruh pengurus Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMAMAH) yang telah membersamai penulis dalam menjalankan seluruh rangkaian dan program organisasi serta memberikan pengalaman dan

kebersamaan yang luar biasa sehingga menjadi kenangan yang indah bagi penulis. Jaya jaya jaya !

8. Seluruh kawan-kawan dari MH-45 yang telah memberikan pengalaman dan kebersamaan yang luar biasa dalam menjalani masa studi S2 penulis.
9. Semua pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dalam penulisan karya ini, penulis menyadari bahwa terdapat kekeliruan karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapatkan kritik, saran serta masukan yang konstruktif guna perbaikan karya ini. Semoga penulisan karya ini di ridhai oleh Allah SWT serta dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Aamin.

Yogyakarta, 10 Agustus 2022

Dadan Ramdani, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL ..... **ii**
HALAMAN PENGESAHAN ..... **iii**
HALAMAN PERSETUJUAN ..... **iiiv**
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN ..... **v**
PERNYATAAN ORISINALITAS ..... **vi**
KATA PENGANTAR ..... **vii**
DAFTAR ISI ..... **ix**
ABSTRAK ..... **xiii**
BAB I
PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 13
C. Tujuan Penelitian 13
D. Manfaat Penelitian 14
E. Tinjauan Pustaka 15
F. Kerangka Teori 21
1. Teori Demokrasi 22
2. Otonomi Daerah 26
3. Teori Kewenangan Pemerintah 29
4. Teori Pengujian Norma Hukum 32
G. Metode Penelitian 34
1. Jenis Penelitian 34
2. Objek Penelitian 35
3. Pendekatan Penelitian 35
4. Sumber Bahan Hukum 36
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum 37
6. Pengolahan Dan Analisis Bahan Hukum 37
H. Sistematika Penulisan 38
BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, OTONOMI DAERAH, KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PENGUJIAN NORMA HUKUM **40**
A. Teori Demokrasi 40
1. Definisi dan Hakikat Demokrasi 40
2. Sejarah Demokrasi 47
3. Prinsip-Prinsip Demokrasi 57

4. Nilai-Nilai Demokrasi 62
5. Negara Hukum dan Demokrasi 65
6. Faktor-Faktor Yang Merusak Demokrasi 71
7. Dinamika Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia 74
8. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokrasi 83
B. Teori Otonomi Daerah 89
1. Otonomi Daerah 89
2. Desentralisasi 96
3. Hubungan Pusat dan Daerah 109
4. Sistem Rumah Tangga Daerah 113
C. Teori Kewenangan Pemerintah 126
1. Definisi Kewenangan Pemerintah 126
2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan 132
3. Tindakan Pemerintahan 141
D. Teori Pengujian Norma Hukum 144
1. Pengujian Norma Hukum 144
2. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang 155
BAB III
PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024 161
A. Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia 161
1. Urgensi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia 161
2. Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah di Indonesia..167
3. Dasar Hukum Penunjukan Penjabat Kepala Daerah 190
B. Parameter Demokrasi Dalam Menilai Penunjukan Penjabat Kepala Daerah. 200
1. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Rekruitmen dan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah 205
2. Legitimasi Masyarakat dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah 213
3. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Penjabat Kepala Daerah 219
4. Pertanggungjawaban Penjabat Kepala Daerah Kepada Masyrakat 226
C. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 235
1. Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 235

2. Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022.....247
3. Daya Ikat Amanat Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 256
4. Pengabaian Terhadap Amanat Putusan Dalam Pertimbangan Hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 Dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 265
D. Konsep Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia..... 273
1. Problematika Penjabat Kepala Daerah Dalam Tatanan Praktik 275
2. Konsep Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia.....280
BAB IV
PENUTUPAN 286
A. Kesimpulan..... 286
B. Saran..... 288
DAFTAR PUSTAKA 290

DAFTAR TABEL

Tabel. 1.1.....2
Tabel. 2.1.....76
Tabel. 2.2.....140
Tabel. 2.3.....152
Tabel. 3.1.....178
Tabel. 3.2.....184
Tabel. 3.3.....186
Tabel. 3.4.....189
Tabel. 3.5.....233

ABSTRAK

Penunjukan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan pejabat kepala daerah definitif yang disebabkan karena adanya penundaan pilkada di 271 daerah di Indonesia telah menimbulkan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Terhadap Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang menjadi dasar hukum penunjukan penjabat kepala daerah tersebut, telah dilakukan uji materi yang menghasilkan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, *pertama* apakah penunjukan penjabat kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi ?*Kedua*, apakah penunjukan penjabat kepala daerah telah sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 ?*Ketiga*, Bagaimana konsep ideal penunjukan penjabat kepala daerah di Indonesia ? Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), perundang-undangan (*statute approach*), dan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yakni semua aturan hukum yang berkaitan dengan penunjukan penjabat kepala daerah dan bahan hukum sekunder berupa jurnal, buku, dan karya ilmiah terkait. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Adapun hasil dari penelitian ini menyimpulkan, *Pertama*, penunjukan penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena lemahnya legitimasi masyarakat daerah, lemahnya pengawasan dan kontrol DPRD serta masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan kepada DPRD maupun kepada masyarakat daerah. *Kedua*, penunjukan penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 karena mengabaikan amanat putusan berupa pembentukan aturan pelaksanan Pasal 201 UU 10/2016 dan larangan TNI dan Polri aktif menjabat sebagai penjabat. *Ketiga*, konsep ideal penunjukan penjabat adalah melalui pelibatan DPRD dan unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik dan dibentuknya aturan pelaksana Pasal 201 UU No.10/2016.

Kata Kunci : Penjabat Kepala Daerah; Demokrasi; Putusan Mahkamah Konstitusi.

ABSTRACT

The appointment of the acting regional head to fill the vacancy of the definitive regional head official due to the postponement of the election in 271 regions in Indonesia has caused problems in the administration of government in Indonesia. Regarding Article 201 of Law No. 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents, and Mayors which are the legal basis for the appointment of the acting regional heads, a judicial review has been carried out which resulted in the Constitutional Court Decision Number 67/PUU-XIX/2021 and the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022. The formulation of the problem in this research is, *first* is the appointment of the acting regional head during the transitional period of the 2024 national simultaneous elections in accordance with the principles of democracy?*Second*, is the appointment of the acting regional head in accordance with the Constitutional Court Decision Number 67/PUU-XIX/2021 and the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022?*Third*, what is the ideal concept of appointing an acting regional head in Indonesia? The type of this research is normative, research using a case *approach*, legislation (*statute approach*), and conceptual approach. The legal materials used in this study are primary legal materials, namely all legal rules relating to the appointment of acting regional heads and secondary legal materials in the form of journals, books, and related scientific works. The legal materials were obtained through literature study and analyzed descriptively-qualitatively. The results of this study are, *First*, the appointment of an acting regional head is not in accordance with democratic principles because weak local community legitimacy, weak DPRD supervision and control and the community as the holder of sovereignty, and there is no position accountability to the DPRD or to the local community. *Second*, the appointment of an acting regional head is not in accordance with the Constitutional Court Decision Number 67/PUU-XIX/2021 and the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022 because it ignores the constitutional mandate in the form of establishing implementing rules for Article 201 of Law 10/2016 and the prohibition of the TNI. and the Police are actively serving as acting. *Third*, the ideal concept of appointing an official is through the involvement of the DPRD and elements of the community through a public review mechanism and the establishment of implementing regulations for Article 201 of Law No. 10/2016.

Keywords : Acting Regional Head; Democracy; Court Decision Constitution.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan suatu unsur terpenting dalam pelaksanaan organisasi kenegaraan. Hal ini didasari karena tanpa diisi oleh pejabat negara, maka fungsi-fungsi dari jabatan kenegaraan tersebut tidak akan dapat dilaksanakan.[1] Begitu pentingnya peran pejabat negara karena jabatan tersebut menjadi aktor penting yang bertangggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga apabila terdapat kekosongan jabatan negara tersebut (*staatsorganen, staatsambten*) dapat menimbulkan stagnasi pemerintahan.[2] Ancaman kekosongan jabatan negara khususnya jabatan kepala daerah di Indonesia dapat terjadi karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 yang disebabkan karena penyelenggaraan Pilkada serentak nasional pada tahun 2024. [3] Karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 tersebut, terdapat 271 kepala daerah yang akan habis masa jabatannya sehingga diperlukan suatu mekanisme khusus untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut guna menghindari stagnasi pemerintahan daerah.

---

[1] Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah,* (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 4.

[2] Ahmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3, (30 Desember 2016), hlm. 542.

[3] https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05300011/pilkada-serentak-2024-ini-101-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada, "Pilkada Serentak 2024, Ini 101 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2022," diakses 20 Januari 2022.

Dalam menghadapi ancaman kekosongan jabataan kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024, terdapat beberapa mekanisme yang dapat digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, yakni melalui penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.[4] Mekanisme-mekanisme tersebut lazim dipraktikan di Indonesia, sebagaimana kasus yang terjadi di Jawa Barat pada tahun 2018, untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur diangkat penjabat (Pj) Gubernur yakni Kompol M. Iriawan.[5] Selanjutnya, kasus yang terjadi pada tahun 2019 di Kota Makassar yakni penunjukan penjabat (Pj) Walikota Makassar Iqbal Suhaeb yang diangkat karena pada pemilihan Walikota Makassar tahun 2018 jumlah suara kumulatif dimenangkan oleh kotak kosong yang mengakibatkan kekosongan jabatan Walikota Makassar sehingga harus diangkat penjabat (Pj) walikota.[6]

Salah satu mekanisme pengisisan kekosongan jabatan kepala daerah yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia dapat terjadi karena beberapa keadaan, yakni:

Tabel. 1.1.
Keadaan dan Dasar Hukum Penunjukan Penjabat (Pj) Kepala Daerah di Indonesia

No	Keadaan	Dasar hukum
1	Apabila kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi,	Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014

[4] Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah..Op.Cit.,,* hlm. 4.

[5] https://nasional.kompas.com/read/2018/01/30/15194841/polri-kaji-ulang-pengangkatan-perwira-aktif-sebagai-penjabat-gubernur?page=all, diakses 20 Januari 2022.

[6] https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabat-sebagai-wali-kota-makassar, diakses 22 Januari 2022.

	tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dan tidak ada wakil kepala daerah	
2	Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena : a. meninggal dunia, b. permintaan sendiri, c. diberhentikan , dan masa jabatannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan	Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016
3	Apabila belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (lima puluh persen)	Pasal 54D ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016
4	Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024	Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016

Penundaan Pilkada yang terjadi pada tahun 2022 dan tahun 2023 mengakibatkan sebanyak 271 daerah (101 daerah pada tahun 2022, dan 170 daerah pada tahun 2023) baik tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota mengalami kekosongan pejabat kepala daerah karena masa jabatannya sudah habis. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi pilihan utama pemerintah pusat untuk menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan (*vacuum of power*) di daerah-daerah tersebut. Terdapat 101 kepala daerah yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2022, yakni terdiri dari 7 gubernur, 76 Bupati, dan 18 tingkat Walikota.[7]

[7] https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05300011/pilkada-serentak-2024-ini-101-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada.“Pilkada Serentak 2024, Ini 101 Kepala Daerah yang

Sedangkan pada tahun 2023 terdapat 170 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir sehingga harus diangkat penjabat (Pj) kepala daerah sebagai penggantinya, yakni terdiri dari 18 Gubernur, 115 Bupati, dan 38 Walikota.[8]

Habis Masa Jabatan pada 2022," diakses 16 November 2021. Adapun daftar 101 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2022, Gubernur yakni : Aceh, Kepulauan Bangka Belitung, DKI Jakarta, Banten, Gorontalo, Sulawesi Barat, dan Papua Barat. Bupati yakni : Aceh Besar, Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Jaya, Bener Meriah, Pidie, Simeulue, Aceh Singkil, Bireuen, Aceh Barat Daya, Aceh Tenggara, Gayo Lues, Aceh Barat, Nagan Raya, Aceh Tengah, Aceh Tamiang, Tapanuli Tengah, Kepulauan Mentawai, Kampar, Muaro Jambi, Sarolangun, Tebo, Musi Banyuasin, Bengkulu Tengah, Tulang Bawang Barat, Pringsewu, Mesuji, Lampung Barat, Tulang Bawang, Bekasi, Banjarnegara, Batang, Jepara, Pati, Cilacap, Brebes, Kulon Progo, Buleleng, Flores Timur, Lem bata, Landak, Barito Selatan, Kota Waringin Barat, Hulu Sungai Utara, Barito Kuala, Bolaang Mongondow, Kepulauan Sangihe, Bangai Kepulauan, Buol, Takalar, Muna Barat, Buton Selatan, Buton Tengah, Bombana, Kolaka Utara, Buton, Boalemo, Seram Bagian Barat, Buru, Maluku Tenggara Barat, Maluku Tengah, Pulau Morotai, Halmahera Tengah, Nduga, Lanny Jaya, Sarmi, Mappi, Tolikara, Kepulauan Yapen, Jayapura, Puncak Jaya, Dogiyai, Tambrauw, Maybrat, Sorong; Walikota yakni : Banda Aceh, Lhokseumawe, Langsa, Sabang, Tebingtinggi, Payakumbuh, Pekanbaru, Cimahi, Tasikmalaya, Salatiga, Yogyakarta, Batu, Kupang, Singkawang, Kendari, Ambon, Jayapura, dan Sorong.

[8] https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya..."170 Kepala Daerah akan Habis Masa Jabatan pada 2023, Ini Daftarnya," diakses 16 November 2021. Adapun daftar 170 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2023, Gubernur yakni : Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Maluku,Papua,dan Maluku Utara; Bupati yakni : Aceh Selatan, Pidie Jaya, Padang Lawas Utara, Batu Bara, Padang Lawas, Langkat, Deli Serdang, Tapanuli Utara, Dairi, Indragiri Hilir, Merangin, Kerinci, Muara Enim, Empat Lawang, Banyuasin, Lahat, Ogan Komering Ilir, Tanggamus, Lampung Utara, Bangka, Belitung, Purwakarta, Bandung Barat, Sumedang, Kuningan, Majalengka, Subang, Bogor, Garut, Cirebon, Ciamis, Banyumas, Temanggung, Kudus, Karanganyar, Tegal, Magelang, Probolinggo, Sampang, Bangkalan, Bojonegoro, Nganjuk, Pamekasan, Tulungagung, Pasuruan, Magetan, Madiun, Lumajang, Bondowoso, Jombang, Tangerang, Lebak, Gianyar, Klungkung, Lombok Timur, Lombok Barat, Sikka, Sumba Tengah, Nagekeo, Rote Ndao, Manggarai Timur, Timor Tengah Selatan, Alor, Kupang, Ende, Sumba Barat Daya, Kayong Utara, Sanggau, Kubu Raya, Pontianak, Kapuas, Sukamara, Lamandau, Seruyan, Katingan, Pulang Pisau, Murung Raya, Barito Timur, Barito Utara, Gunung Mas, Barito Kuala, Tapin, Hulu Sungai Selatan, Tanah Laut, Tabalong, Panajam Pasut, Minahasa, Bolmong Utara, Sitaro, Minahasa Tenggara, Kepulauan Talaud, Morowali, Parigi Moutong, Donggala, Bone, Sinjai, Bantaeng, Enrekang, Sidereng Rappang, Jeneponto, Wajo, Luwu, Pinrang, Kolaka, Gorontalo Utara, Mamasa, Polewali Mandar, Maluku Tenggara, Membramo Tengah, Paniai, Puncak, Deiyai, Jayawijaya, Biak Numfor, dan Mimika; Walikota yakni : Serang, Tangerang, Bengkulu, Gorontalo, Jambi, Bekasi, Cirebon, Sukabumi, Bandung, Banjar, Bogor, Tegal, Malang, Mojokerto, Probolinggo, Kediri, Madiun, Pontianak, Palangkaraya, Tarakan, Pangkal Pinang, Tanjung Pinang, Tual, Subulussalam, Bima, Palopo, Parepare, Bau-bau, Kotamobagu, Sawahlunto, Padang Panjang, Pariaman, Padang, Lubuklinggau, Pagar Alam, Prabumulih, Palembang,dan Padang Sidempuan.

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi solusi yang diambil oleh pemerintah untuk menghindari terjadinya kekosongan kekuasaan di daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024. Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sampai dengan terpilihnya kepala daerah hasil Pilkada serentak nasional tahun 2024 terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016, yang berbunyi :

> "*Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024".*[9]

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di 271 daerah merupakan suatu kebijakan yang problematik. Hal ini didasari karena dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak melibatkan partisipasi DPRD maupun masyarakat daerah dalam setiap proses tahapannya, sehingga masyarakat selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Penunjukan pejabat publik tanpa melibatkan partisipasi dari masyarakat jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip dan syarat demokrasi yakni adanya pemerintahan yang terbatas dan tidak bertindak

[9] Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pengubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

secara sewenang-wenang dengan senantiasa menjadikan rakyat sebagai pemegang kekuasaan atau *government or rule by people.*[10]

Tertutupnya ruang partisipasi masyarakat daerah dapat terlihat di dalam Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa Presiden menetapkan penjabat gubernur dan Menteri Dalam Negeri menetapkan penjabat bupati/walikota. Selanjutnya, di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 juga menjelaskan bahwa penjabat (Pj) gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya dan penjabat (Pj) bupati/walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogratif yang dimiliki oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut sama sekali tidak mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat daerah untuk dapat turut serta dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, sehingga masyarakat daerah selaku pemegang kedaulatan daerah terabaikan. Padahal, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan suatu hal yang sangat penting bagi masyarakat daerah karena hal ini berkaitan dengan prosesi penentuan pemimpin di daerahnya serta berakibat pula pada kebijakan yang akan mempengaruhi masyarakat daerah secara langsung.

Partisipasi masyarakat daerah dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan suatu hal mendasar dan fundamental yang harus terpenuhi dalam penyelenggaraan negara demokrasi. Abraham Lincoln dalam pidatonya memberikan basis argumentasi yang

[10] Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), hlm. 4.

kuat terkait demokrasi dengan menyatakan bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.[11] Berdasarkan pernyataan Lincoln tersebut, bahwa dalam proses penyelenggaraan negara demokrasi selayaknya masyarakat dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan apalagi dalam proses pemilihan kepala daerahnya sendiri.

Selain faktor partisipasi masyarakat daerah yang terabaikan karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah hanya ditentukan oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri, faktor lain yang menjadi probelamatika dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 adalah kewenangan dari penjabat (Pj) kepala daerah yang terbatas dan besarnya kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 132A ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah atau pelaksana tugas (Plt) kepala daerah atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri dilarang :[12]

1) Melakukan mutasi pegawai;
2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan

[11] Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 17.

[12] Pasal 132A ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Berdasarkan Pasal 132A ayat (2) PP No. 49 Tahun 2008, larangan-larangan yang terdapat di dalam Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008 tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Dengan adanya kewajiban untuk mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri terkait beberapa kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah, hal ini menunjukan bahwa kontrol pemerintah pusat sangat besar terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang di pimpin oleh penjabat (Pj) kepala daerah. Keadaan tersebut akan sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah karena kewenangan-kewenangan yang pada awalnya menjadi kewenangan daerah disentralisasikan kepada pemerintah pusat sehingga hal tersebut mencederai prinsip otonomi seluas-luasnya yang secara eksplisit tertuang di dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi: "*pemerintahan daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat".*[13]

Terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah dan besarnya kontrol pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri dalam mengatur jalannya pemerintahan daerah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 132A ayat (2), menyebabkan penjabat (Pj) kepala daerah tidak dapat membentuk kebijakan yang strategis tanpa adanya persetujuan Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu. Selain

[13] Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

itu, dengan kewenangan yang terbatas yang dilaksanakan dalam jangka waktu selama 2 tahun bagi 101 daerah yang jabatan kepala daerahnya berakhir pada tahun 2022, hal tersebut berpotensi akan menimbulkan stagnasi pemerintahan daerah. Hal ini jelas akan sangat merugikan bagi masyarakat daerah karena dalam jangka waktu 2 tahun, penjabat (Pj) kepala daerah harus menjalankan roda pemerintahan daerah dengan kewenangan yang terbatas sedangkan permasalahan yang terdapat di daerah terus menerus bertambah dan memerlukan solusi yang harus dilaksanakan secara cepat tanpa harus melalui proses yang semakin lama dan berbelit-belit.

Kewenangan terbatas yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah serta besarnya kontrol pemerintah pusat terhadap setiap kebijakan yang bersifat straegis yang harus mendapatkan persetujuan dari Menteri Dalam Negeri akan berpengaruh terhadap pelaksanaan efisiensi pemerintahan daerah. Menurut Marko Kukec, bahwa efisiensi pemerintahan sangat memerlukan partisipasi yang konstan dari masyarakat daerah guna memenuhi kebutuhannya tanpa adanya prasyarat kontrol yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Pengambilan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah daerah akan lebih dirasakan secara langsung dan keterlibatan masyarakat daerah dalam pengambilan kebijakan akan lebih baik daripada melalui pemerintahan pusat.[14] Dengan adanya persyaratan persetujuan yang harus diberikan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri, maka setiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah akan memakan waktu yang lebih lama. Hal ini jelas akan mengurangi efisiensi pemerintahan dan akan memperlambat pemenuhan

[14] Marko Kukec, *Individual Representation and Local Party Government: Representative Behavior of Croatian and Slovenian Municipal Councilors*, (Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019), hlm. 14.

kebutuhan masyarakat daerah yang berakibat pada menurunnya kesejahteraan masyarakat daerah serta mengganggu pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Terhadap kebijakan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, telah dilakukan pengujian undang-undang No. 10 Tahun 2016 kepada Mahkamah Konstitusi yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Terdapat dua putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus permohonan pengujian undang-undang yang berkaitan dengan konstitusionalitas penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024, yakni Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021[15] untuk memutus permohonan yang diajukan oleh Bartolomeus Mirip dan Makbul Mubarak dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022[16] untuk memutus permohon yang diajukan oleh Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani, S.H., M.H., Suzie Alancy Firman, S.H., Moch. Sidik, Rahmatulloh, S.Pd, M.Si., Mohammad Syaiful Jihad dan Nian Syarifudin. Kedua Putusan

[15] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 memutus pengujian Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 terhadap Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 dengan amar putusan menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Meskipun pada dasar permohonannya para pemohon mempermasalahkan konstitusionalitas Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 terkait waktu pelaksanaan Pilkada serentak tahun 2024 yang akan mencederai hak konstitusional para pemohon karena mengakibatkan penundaan Pilkada pada tahun 2022 dan 2023, namun di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan *a quo* Mahkamah memberikan pertimbangan dan penjelasan konstitusional terkait kedudukan penjabat (Pj) kepala daerah.

[16] Pada Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, Mahkamah memutus pengujian Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) terkait kedudukan penjabat (Pj) gubernur, bupati dan walikota yang berasal dari ASN dengan jabatan pimpinan tinggi madya bagi penjabat (Pj) gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama bagi penjabat (Pj) bupati dan walikota terhadap Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Putusan tersebut menolak secara keseluruhan permohonan yang diajukan oleh para pemohon, akan tetapi seperti Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 bahwa Putusan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 juga memberikan suatu pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) terhadap pelaksanaan kebijakan terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan Pilkada tahun 2022 dan tahun 2023.

Mahkamah Konstitusi tersebut diputus pada tanggal 20 April 2022.[17] Kedua Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut meskipun menolak secara keseluruhan permohonan para pemohon, akan tetapi kedua putusan tersebut memberikan suatu panduan konstitusional terkait proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah sehingga, pemerintah pusat baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri harus berpedoman terhadap Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 dalam pelaksanaan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah.

Salah satu amanat konstitusional yang terdapat di dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya perintah bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari ketentuan Pasal 201 UU 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas. Hal ini bertujuan agar penunjukan penjabat kepala daerah tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan kepala daerah yang kompeten, berintegritas serta sesuai dengan aspirasi daerah yang bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan amanat konstitusional terkait pelaksanaan Pasal 201 ayat UU 10 Tahun 2016, akan tetapi semenjak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pemerintah pusat dalam

[17] https://www.kompas.tv/article/285718/politikus-ppp-putusan-mk-soal-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-harus-dipatuhi-pemerintah, diakses pada 21 Mei 2022.

hal ini Menteri Dalam Negeri sama sekali belum membentuk aturan pelaksana terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Bahkan, pada tanggal 12 Mei tahun 2022 Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian telah melantik 5 (lima) penjabat (Pj) gubernur yang akan mengisi kekosongan kepala daerah di 5 (lima) Provinsi di Indonesia.[18] Hal ini menandakan bahwa amanat putusan yang terdapat di dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 yakni adanya keharusan untuk membentuk aturan pelaksana penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah telah diabaikan oleh pemerintah. Padahal di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 telah secara jelas menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final. Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat bermakna bahwa terhadap setiap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum lain baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan tersebut wajib dihormati dan dilaksanakan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat secara umum.[19]

Berdasarkan permasalahan-permasalahn yang telah dipaparkan di atas , bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 merupakan permasalahan yang sangat penting untuk dibahas. Hal ini didasari karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah akan berpengaruh

---

[18] Kelima orang pejabat yang dilantik sebagai penjabat (Pj) kepala daerah yakni 1. Sekretaris Daerah Banten, Al Muktabar sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Banten; 2. Dirjen Mineral dan atubara Kementerian ESDM, Ridwan Djamaluddin sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Kepulauan Bangka Belitung; 3. Dirjen Otonomi Daerah Kemeneagri Akmal Malik sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Sulawesi Barat; 4. Staf Ahli Bidang Budaya Sportivitas Kemenpora, Hamka Hendra Noer sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Gorontalo; dan 5. Deputi Bidang Pengelolaan Potensi Kawasan Perbatasan BNPP Kemendagri, Paulus Waterpauw sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Papua Barat. https://nasional.kompas.com/read/2022/05/12/09312991/dilantik-lima-penjabat-gubernur-resmi-bertugas, diakses 21 Mei 2022.

[19] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2018), hlm. 142.

terhadap proses demokratisasi di daerah dan potensi pembangkangan terhadap Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 sangat terbuka lebar karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi hak mutlak dari pemerintah pusat yakni Presiden dan Menteri Dalam Negeri tanpa adaya keterlibatan dari masyarakat daerah.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas , dapat dirumuskan latar belakang masalah dalam penelitian ini yakni :

1. Apakah penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 sesuai dengan prinsip demokrasi ?
2. Apakah penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah telah sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 ?
3. Bagaimana konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas , maka tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui dan menganalisis penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 dalam tinjauan teori demokrasi.

2. Mengetahui dan menganalisis kesesuaian penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022.
3. Merumuskan konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan paparan dari latar belakang masalah, rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas , maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Adapaun manfaat yang hendak dituju dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat teoritis
   a. Sebagai suatu sumbangan ilmu hukum ketatanegaraan khususnya dalam permasalahan yang berhubungan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.
   b. Sebagai suatu jawaban teoritis terhadap permasalahan hukum yang dinamis khususnya dalam bidang ketatanegaraan dan pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Manfaat praktis
   a. Sebagai suatu masukan dan tawaran solusi dalam penyelesaian masalah terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024.
   b. Sebagai suatu referensi bagi pengembangan ilmu hukum ketatanegaraan bagi penelitian berikutnya.

c. Bagi penulis, sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam proses penelitian, penulis menganalisis dan menelusuri beberapa hasil penelitian karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan penjabat (Pj) kepala daerah. Pelaksanaan analisis dan penelusuran terhadap hasil penelitian dan karya tulis ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan penjabat (Pj) kepala daerah bertujuan untuk menghindari terjadinya pengulangan atau duplikasi dan menghindari adanya kesamaan terhadap hasil penelitian atau karya tulis ilmiah terdahulu. Adapaun beberapa hasil penelitian atau karya tulis ilmiah hasil penelusuran tersebut antara lain :

1. Tesis yang ditulis oleh Allan FG Wardhana yang berjudul "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah & Wakil Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif". Penelitian tersebut menjelaskan terkait konstelasi putusan Mahkmah Konstitusi dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam perspektif hukum progresif beserta implikasi yuridisnya dan konsep pengaturan pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam Pilkada yang akan datang. Penelitian tersebut meneliti progresivitas dari 6 putusan Mahkamah Konstitusi, yakni (1) Putusan MK Nomor 05/PUU-V/2007 (diperbolehkannya calon kepala daerah perseorangan), (2) Putusan MK Nomor 04/PUU-VII/2009 (hak politik mantan terpidana menduduki jabatan publik yang dipilih melalui pemilu), (3) Putusan MK Nomor 33/PUU-

XIII/2015 (syarat bagi anggota DPR, anggota DPD atau anggota DPRD yang ditetapkan memenuhi persyaratan sebagai calon gubernur, calon wakil gubernur, calon bupati, calon wakil bupati, calon walikota, dan calon wakil walikota wajib untuk mengundurkan diri dari jabatannya), (4) Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 (hak politik mantan terpidana menduduki jabatan publik yang dipilih melalui pemilu), (5) Putusan MK Nomor 60/PUU-XIII/2015 (dukungan bagi perseorangan yang hendak mencalonkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah menggunakan ukuran jumlah penduduk yang telah mempunyai hak pilih sebagaimana tertuang dalam daftar calon pemilih tetap masing-masing daerah yang bersangkutan pada pemilihan umum sebelumnya), dan (6) Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 (pemilihan kepala daerah dengan hanya satu pasangan calon tetap harus digelar). Dalam penelitian tersebut, dari 6 (enam) Putusan MK yang diteliti, terdapa satu Putusan MK yang tidak progresif yakni Putusan MK Nomor 33/PUU-XIII/2015 (dengan permohonan membatalkan larangan calon kepala daerah memiliki konflik kepentingan dengan Petahana).[20]

2. Tesis yang ditulis oleh Moh. Khalilullah A. Razaq yang berjudul "Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur TNI Dan Polri Dalam Pilkada Serentak 2018". Penelitian tersebut menjelaskan bahwa TNI dan Polri harus bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada

[20] Allan FG Wardhana, "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2016).

kegiatan politik praktis. TNI dan Polri dapat menduduki jabatan sipil apabila telah mengudurkan diri atau pensiun dari institusi TNI dan Polri, sehingga keterlibatan TNI dan Polri aktif dalam politik praktis bertentangan dengan TAP MPR Nomor VII/MPR/2000, Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan bahwa pencalonan kepala daerah dari unsur TNI dan Polri dalam kontestasi pilkada serentak tahun 2018 bertentangan dengan Undang-Undang TNI dan Undang-Undang Polri, selama calon tersebut masih berstatus aktif sebagai perwira. Akan tetapi, hal tersebut tidak bertantangan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.[21]

3. Tesis yang ditulis oleh Mustopa yang berjudul "Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia". Penelitian tersebut menjelaskan terkait larangan terhadap dinasti politik yang terdapat di dalam Pasal 7 huruf r beserta penjelasannya di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sudah tidak berlaku lagi setelah adanya Putusan MK No. 33/PUU-XIII/2015. Putusan MK tersebut membuka celah adanya dinasti politik di daerah dan bertentangan dengan

[21] Moh. Khalilullah A. Razaq, "Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur TNI Dan Polri Dalam Pilkada Serentak 2018", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2020).

prinsip demokrasi, hak asasi manusia dan asas-asas *good governance*, yakni asas akuntabilitas publik, kepastian hukum dan transparansi publik.[22]

4. Tesis yang ditulis oleh Putri Handayani Nurdin yang berjudul "Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Proses Demokratisasi Di Daerah". Penelitian tersebut menjelaskan terkait politik hukum dalam pengaturan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, analisis pencalonan satu paket kepala daerah dan wakil kepala daerah terhadap ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dan konsep pencalonan Pilkada yang ideal sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.[23]
5. Tesis yang ditulis oleh M. Ardhi Razaq Abqa yang berjudul "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017". Penelitian tersebut menjelaskan terkait pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Putusan MK Nomor 100/PUU-XIII/2015 beserta implikasinya terhadap eksistensi calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah serentak 2017.[24]
6. Jurnal yang ditulis oleh Ni'matul Huda yang berjudul "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak

---

[22] Mustopa, "Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2018).

[23] Putri Handayani Nurdin, "Politik Hukum Pencalonan Satu Paket Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Dalam Proses Demokratisasi Di Daerah", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2019).

[24] M. Ardhi Razaq Abqa, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2017).

Nasional 2024". Penelitian tersebut menjelaskan terkait problematika penundaan Pilkada pada tahun 2024 bagi 271 daerah yang akan berakhir pada tahun 2022 dan tahun 2023 dalam perspektif demokrasi dan otonomi daerah. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan terkait urgensi perpanjangan masa jabatan kepala daerah hingga tahun 2024 sebagai suatu langkah yang lebih demokratis dan untuk menghindari pengisian penjabat kepala daerah di 271 daerah tanpa harus melalui proses revisi UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.[25]

7. Jurnal yang ditulis oleh Alma'arif dan Megandarau W. Kawuryan yang berjudul "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana". Penelitian tersebut menjelaskan bahwa penjabat pelaksana dengan kewenangan yang terbatas akan sulit untuk mengelola pemerintahan DKI Jakarta sehingga tidak relevan untuk dipraktikan pada tahun 2022 serta terbatasnya legitimasi yang diberikan kepada pejabat pelaksana karena tidak dipilih secara langsung oleh masyarakat. Selanjutnya, penelitian tersebut memberikan suatu solusi dengan tetap melaksanakan Pilkada pada tahun 2022 di DKI Jakarta sebagai daerah khusus dengan cara merevisi UU Ibukota Jakarta.[26]
8. Jurnal yang ditulis oleh Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo dan Dian Fitri Sabrina yang berjudul "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar

[25] Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024," *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 7, No. 2, (2021).

[26] Alma'arif dan Megandaru W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 1, 6, No. 1, (2021).

Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018". Penelitian tersebut menjelaskan terkait dasar hukum penjabat walikota Makassar dalam melakukan tugas wewenangnya yang diangkat karena dampak Pilkada 2018 yang dimenangkan oleh kotak kosong. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan terkait kesesuaian prosedur penunjukan penjabat walikota Makasaar dengan peraturan perundang-undangan yang ada.[27]

9. Tesis yang ditulis oleh Nafiatul Munawaroh yang berjudul "Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan". Penelitian tersebut menjelaskan terkait keabsahan suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat sementara (pelaksana tugas (Plt), pelaksana harian (Plh), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj)) berdasarkan teori kewenangan pemerintah dan teori perundangn-undangan. Selanjutnya, penelitian tersebut juga menjelaskan terkait desain ulang pengaturan pejabat sementara dalam membentuk peraturan perundang-undangan berdasarkan teori kewenangan pemerintah dengan memberikan rekomendasi yakni membentuk satu undang-undang rujukan untuk menghindari disharmoni yang memuat wewenang bagi pejabat sementara untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang bersifat intern dan tidak bersifat strategis.[28]

---

[27] Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018," *Jurnal Hukum Unsulbar*, 1, 2, No. 1 (2019).

[28] Nafiatul Munawaroh, "Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan", (Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia, 2021).

Penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya karena pokok pembahasan yang dikaji oleh penulis akan meneliti terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024 khususnya berkaitan dengan problematika penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di 271 daerah di Indonesia dalam perspektif teori demokrasi serta meneliti terkait dampak penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

F. Kerangka Teori

Bagian Kerangka teori akan memaparkan secara umum teori-teori hukum yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai dasar analisis untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang terdapat di dalam rumusan masalah. Selain memaparkan teori-teori hukum, pada bagian kerangka teori akan dipaparkan pula konsep-konsep serta asas-asas hukum yang relevan dalam menjawab rumusan masalah. Terdapat empat teori yang akan dipaparkan dalam penelitian ini, yakni teori demokrasi, teori desentralisasi dan otonomi daerah, teori kewenangan pemerintah dan teori pengujian peraturan perundang-undangan. Teori demokrasi akan digunakan sebagai dasar analisis untuk menjawab rumusan masalah yang pertama dan diperdalam dengan teori desentralisasi dan otonomi daerah serta teori kewenangan pemerintah agar mendapatkan penjelasan yang komprehensif dalam menjawab permasalahan terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024. Selanjutnya, teori pengujian peraturan perundang-undangan akan digunakan sebagai dasar analisis untuk menjawab rumusan masalah kedua yang berkaitan dengan kesesuain antara

penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Sedangkan untuk menjawab rumusan masalah yang berkaitan dengan konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia, akan digunakan teori demokrasi, teori desentralisasi dan otonomi daerah serta teori kewenangan sebagai dasar analisisnya.

1. Teori Demokrasi

Menurut Henry B. Mayo bahwa demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselengggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.[29] Sedangakan menurut Phillipe C. Schmitter bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintakan tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.[30]

Hendry B. Mayo secara sederhana menyatakan enam krtiteria demokrasi, yakni : (1) menyelesaikan perselisihan secara damai dan sukarela; (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam masyarakat yang berubah; (3) menyelenggarakan suksesi pemimpin secara teratur; (4) membatasi penggunaan

[29] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1965) yang dikutip dari buku Ni'matul Huda, *Ilmu Negara,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 218.

[30] Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 3.

kekerasan secara minimum; (5) adanya keanekaragaman; dan (6) tercapainya keadilan.[31]

Juan J. Linz dan Alfred Stepan mengemukakan pandangan dalam demokrasi kontemporer, yakni kebebesan hukum dalam merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai dalam kebebasan untuk berserikat, berbicara, dan kebebasan dasar lain bagi setiap warga negara. Ternasuk di dalamnya yakni kompetisi yang bebas dan anti kekerasan di antara para pemimpin di mana jabatan pemimpin tersebut dipilih secara periodik dan mendapatkan legitimasi masyarakat dalam menjalankan pemerintahannya. Selanjutnya terdapat hak untuk berperan serta bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa adanya diskriminasi yang didasari atas perbedaan pilihan politiknya. [32]

Samuel Huntington mengemukakan, bahwa demokrasi dapat dikatakan demokratis apabila para pembuat keputusan secara kolektif dipilih melalui pemilihan umum yang jujur, adil, berkala, bebas bersaing untuk mendapatkan suara dan memberikan kesempatan bagi seluruh penduduk untuk dapat dipilih dan memilih.[33] Larry Diamond memberikan koreksi atas pendapat yang disampaikan oleh Huntington dengan membedakan secara kategoris antara demokrasi pemilihan (*electoral democracy*) dan demokrasi liberal (*liberal democracy*). Menurut Diamond, rumusan demokrasi yang disampaikan oleh Huntington merupakan demokrasi yang masuk dalam kategori demokrasi pemilihan (*electoral democracy*)

---

[31] Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory...Op.Cit.*, hlm. 218–41.

[32] Muslim Mufti, *Teori-Teori Politik*, (Bandung: Pustaka Setia, 2013), hlm. 99.

[33] Samuel Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 5–6.

yang menjadi konsepsi minimal dalam demokrasi. Tidak jauh berbeda dengan Huntington, Diamond memaparkan kategori minimal sebagai syarat demokrasi yakni mengakui kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan berserikat, dan kebebasan majelis (*assembly*) dalam tatanan, yang di dalamnya terdapat kompetisi dan partisipasi yang bermakna.[34]

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di suatu negara bukanlah suatu hal yang abadi dan dapat saja mengalami pembusukan. Banyak sekali faktor-faktor yang dapat mengakibatkan hal tersebut dapat terjadi dengan indikator-indikator dan keadaan yang berbeda di masing-masing negara. Di antara ahli-ahli politik yang telah meneliti faktor-faktor kemunduran demokrasi di antaranya adalah Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt. Levitsky dan Ziblatt menilai bahwa meskipun sebuah negara telah melewati fase transisi, liberalisasi, instalasi dan konsolidasi demokrasi, pembusukan demokrasi tetap saja menjadi ancaman yang nyata bahkan dapat saja mengalami titik balik kemunculan rezim otoritarian. Menurut Levitsky dan Ziblatt, bahwa pemimpin otoritarian dapat muncul dari pribadi pemimpin yang bersifat demagog yang akan memunculkan konfigurasi politik otoritarian dibalik tameng konfigurasi politik yang seolah-olah demokratis. Menurut Levitsky dan Ziblatt bahwa terdapat empat indikator yang dapat meruntuhkan bangunan demokrasi melalui tindakan otoritatif.[35] Adapun keempat indikator tersebut adalah:

---

[34] Larry Diamond, *Developing Democracy : Toward Consolidation*, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999), hlm. 8.

[35] Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*, (Jakarta: Gramedia, 2019), hlm. 11–12., dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan,* (Yogyakarta; FH UII Press, 2020), hlm. 77-78.

1) Penolakan atas aturan-aturan main demokrasi, yang ditandai dengan tindakan pelanggaran terhadap aturan dasar bernegara, menolak atau memanipulasi pemilu, melemahkan prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan), pelemahan peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, dan bersifat intervensionis.
2) Menyangkal legitimasi lawan politik, dengan melakukan tindakan tuduhan makar terhadap lawan politik.
3) Bersifat represif, dengan kuatnya peran militer dan bersifat intimidatif.
4) Melakukan pembatasan kebebasan sipil dan media, yang dilakukan melalui tindakan pembatasan terhadap kritik dan protes serta pelemahan terhadap pers.

Nancy Bormeo memperkenalkan istilah "*democracy backsliding*" untuk menjelaskan terkait kemunduran dan arus balik demokrasi. Analisis yang dilakukan oleh Bormeo menghasilkan tiga indikator penting yang menjelaskan tentang terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Adapun ketiga indikator tersebut antara lain : *pertama,* munculnya kudeta terhadap pemerintahan yang sah. *Kedua,* adanya perluasan kekuasaan eksekutif yang ditandai dengan adanya penambahan masa jabatan Presiden. *Ketiga,* sistem pemilu yang manipulatif sehingga melahirkan pemilu yang intervensionis dan tidak independen.[36]

Kajian IDEA memaparkan bahwa kemunduran demokrasi cenderung disebabkan oleh para pemimpin tiran yang dipilih melalui proses demokrasi namun memanfaatkan perubahan hukum untuk dapat memperluas kekuasaannya. Kemunduran demokrasi seringkali dilakukan melaui upaya menghilangkan atau memperpanjang masa jabatan eksekutif atau secara sepihak mengubah aturan pemilihan sesuai dengan kehendak guna menguntungkan kalangannya. Selain itu, upaya pelemahan demokrasi dapat pula dilakukan dengan upaya melakukan

[36] Nancy Bormeo, "On Democratic Backsliding," *Jurnal of Democracy* 27, No. 1, (2016): hlm. 8., dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik..,Op.Cit.*, hlm. 80.

pengurangan terhadap hak pengawasan lembaga lain , pembatasan independensi lembaga yudisial dan media, menyalahgunakan keadaan darurat, serta pembentukan dan pengesahan undang-undang yang membatasi hak-hak yang dijamin oleh konstitusi dalam rangka mengurangi oposisi politik dan perbedaan pendapat.[37]

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun, dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah memiliki perluasan makna, yakni selain mengandung arti *zelfwetgeving* akan tetapi juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). [38]

Menurut Joeniarto, desentralisasi merupakan asas yang bermaksud untuk memberikan wewenang dari pemerintahan negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri, yang sering disebut sebagai swatantra atau otonomi.[39] Sedangkan menurut Amrah Muslimin, desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh

[37] Idul Rishan, *Hukum dan Politik..,Op.Cit.,* hlm. 85.

[38] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2009), hlm. 83.

[39] Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 15–16.

pemerintah pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah.[40]

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dikategorikan menjadi 4 (empat) jenis,[41] yakni :

1. Desentralisasi politik (*political dezentralization*), yaitu pemberian hak kepada warga negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative dezentralization*), yakni pelimpahan wewenang yang dimaksudkan untuk mendistribusikan kewenangan, tanggung jawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik.
3. Desentralisasi fiskal (*fiscale dezentralization*), merupakan komponen utama dalam desentralisasi. Desentralisasi fiskal berkaitan dengan desentralisasi yang mendukung daerah dalam sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari pemerintah pusat.
4. Desentralisasi ekonomi (*economic or market dezentralization*), yakni berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah kepada sektor swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

Dalam mengembangkan ciri desentralisasi dan otonomi daerah, setidak-tidaknya ada dua prasyarat yang harus dipertimbangkan, yakni: *Pertama*, diberikannya wewenang untuk mengambil keputusan terhadap urusan yang menyangkut daerahnya sendiri. *Kedua*, diberikan kebebasan untuk penguasaan dan pengalihan atas berbagai sumber potensi daerah yang bersangkutan. Berdasarkan kedua tolak ukur tersebut, prasyarat pertama lebih banyak dianut sedangakan prasyarat kedua banyak diabaikan. Bagi Indonesia, untuk untuk menganut

[40] Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42.

[41] Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 47–49.

seluruhnya tolak ukur yang kedua tidak memungkinkan, hal ini karena asas pemerataan, kondisi, potensi dan sumber daya yang berbeda-beda di setiap daerahnya dan prinsip pencapaian laju pertumbuhan antar daerah yang seimbang serta wawasan nusantara merupakan hal yang asasi dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.[42]

Menurut C.W. van der Pot, desentralisasi dapat dibagi menjadi dua, yakni desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial (*territorial decentralisatie*), yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah masing-masing (otonom), yang melahirkan badan-badan berdasarkan wilayah (*gebieds corporaties*), sedangkan desentralisasi fungsional (*fungsional decentralisatie*) adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu, yang muncul dalam bentuk badan-badan dengan tujuan tertentu (*doelcorporatie*).[43]

Desentralisasi dalam kerangka otonomi sejatinya harus berorientasi pada beberapa aspek, yaitu (1) aspek politik. Aspek politik berfungsi untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, dalam rangka pembangunan proses demokrasi di arus bawah. (2) aspek manajemen pemerintahan. Aspek ini berfungsi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama untuk memberikan pelayanan kepada

---

[42] Ni'matul Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 92.

[43] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 16.

masyarakat daerah. (3) aspek kemasyarakatan. Aspek ini berfungsi untuk meningkatkan partisipasi serta untuk menumbuhkan kemandirian masyarakat, dengan melakukan usaha pemberdayaan masyarakat, sehingga masyarakat semakin mandiri. (4) aspek ekonomi pembangunan. Aspek ini berfungsi untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang semakin meningkat.[44]

Kebutuhan akan adanya desentralisasi menurut Cheema dan Rondinelli didorong oleh beberapa faktor, yakni: (1) kegagalan atau kurang efektifnya perencanaan yang terpusat dan pengawasan sentral dalam pembangunan; (2) lahirnya teori-teori pembangunan yang lebih berorientasi pada pemenuhan kebutuhan manusia; (3) semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi masyarakat yang sudah tidak dimungkinkan lagi untuk diselesaikan oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut, Ryaas Rasyid berpendapat terkait desentralisasi, bahwa negara yang sentralistik cenderung tidak mampu menjawab secara cepat dan tepat semua kebutuhan berbagai kelompok masyarakat dan daerah, sehingga dibutuhkan desentralisasi.[45]

3. Teori Kewenangan Pemerintah

Menurut Prajudi Atmosudirjo, bahwa kewenangan merupakan kekuasaan formal, yakni kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan legislatif (diberikan oleh Undang-Undang) atau bersumber dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau

---

[44] Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah..,.Op.Cit.*, hlm. 51–52.

[45] Ryaas Rasyid, *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, (Jakarta: LP3ES, 1998), hlm. 8.

kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang jelas dan terbatas. Sedangkan wewenang hanya berkaitan dengan *onderdeel* (bagian) tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu hukum publik.[46]

Menurut Ridwan, bahwa antara wewenang dan kewenangan tidak ada perbedaan. Wewenang atau kewenangan berasal dari kata wenang yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan untuk membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain.[47] Istilah wewenang merupakan kata yang diambil dari kata *bevogheid* dalam Bahasa Belanda yang digunakan dalam konteks hukum publik dan hukum perdata.[48]

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Ridwan, *bevogheid* merupakan :

> "istilah lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority.* Dalam *bevogheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa ketentuan hukum. Dalam *bevogheid,* perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur".[49]

Sumber-sumber kewenangan dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis, yakni atribusi, delegasi dan mandat. Menurut C.P.J. Goorden bahwa atribusi merupakan

---

[46] W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 98.

[47] Ridwan, *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 110.

[48] *Ibid.,* hlm. 110-111.

[49] Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945 1945,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 59-60. Dalam *Ibid.,* hlm. 111-112.

mekanisme untuk mendapatkan wewenang secara orisinil (*atributie een originaire wijze van bevoegdheids-verkrijging).* Wewenang tersebut didapatkan baik secara langsung dari peraturan perundang-undangan dalam arti formal maupun dari peraturan perundang-undangan dalam arti material.[50] H. D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt memberikan definisi terkait atribusi, delegasi dan mandat, yakni: *Pertama,* atribusi merupakaan pemberian wewenang pemerintahan secara langsung oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tertentu. *Kedua,* delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan yang dimiliki dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain. *Ketiga,* mandat terjadi apabila suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangan yang dimilikinya dijalankan oleh suatu organ pemerintahan lain atas namanya.[51]

Menurut Stroink dan Steenbeek, sumber wewenang pemerintahan hanya terdiri dari dua kategori, yakni atribusi dan delegasi. Atribusi berkaitan dengan penyerahan wewenang pemerintahan baru yang berasal dari undang-undang, sedangkan delegasi berkaitan dengan pelimpahan wewenang yang telah dimiliki oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lain (delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Bagi Stroink dan Steenbeek, mandat tidak masuk ke dalam kategori sumber wewenang pemerintahan. Hal ini didasari karena dalam mandat tidak terdapat penyerahan wewenang maupun pelimpahan wewenang karena dalam mandat tidak terjadi perubahan wewenang serta tidak

[50] C. P.J. Goorden, *Algemeen Bestuursrecht Compact*, (Utrecht: Uitgevering LEMMA Bv, 1995), hlm. 15. Dalam buku S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), hlm. 71.

[51] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara...,Op.Cit.*, hlm. 102.

terjadi peralihan tanggung jawab karena tanggung jawab tetap berada pada organ pemberi mandat.[52]

4. Teori Pengujian Norma Hukum

Pengujian terhadap peraturan perundang-undangan atau norma hukum sering disebut dengan *judicial review*. *Judicial review* adalah pengujian terhadap peraturan perundang-undangan tertentu yang dilakukan oleh hakim atau lembaga yudikatif. Hal ini berarti bahwa hak atau kewenangan menguji (*toetsingrecht*) dimiliki oleh hakim. Pengujian tersebut dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi atau bahkan terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara. Artinya, *judicial review* dapat dilakukan dengan mempertimbangkan dan berdasarkan pada hierarki dari peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Kewenangan *judicial review* dapat dimiliki oleh hakim di semua tingkat, atau diberikan secara terpusat kepada suatu lembaga tertentu seperti halnya di Indonesia yakni di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.[53]

Menurut Fatmawati, *judicial review* mengandung beberapa pengertian, yakni :[54]

1. *Judicial review* merupakan kewenangan yang dimiliki oleh hakim pengadilan dalam kasus konkret di pengadilan.
2. *Judicial review* merupakan kewenangan hakim untuk menilai *legislative acts, executive acts,* dan *administrative action* apakah bertentangan dengan konstitusi atau tidak.

---

[52] *Ibid.,* hlm. 102-103.

[53] Irfan Nur Rachman, dkk, *Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi,* (Depok: Rajawali Pers, 2021), hlm. 15.

[54] Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsings Recht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia,* (Depok: Rajawali Pers, 2006), hlm. 9.

Fatmawati menyatakan, bahwa pengertian dan definisi suatu istilah dapat dipengaruhi oleh pilihan sistem hukum, sistem pemerintahan, dan sejarah ketatanegaraan yang dimiliki oleh setiap negara. Begitu pula dengan definisi atau pengertian dari istilah *judicial review* yang digunakan untuk menjelaskan terkait pengujian produk hukum, baik di negara yang menganut sistem hukum *common law* maupun *civil law*.[55] Dengan demikian, bahwa definisi atau pengertian dari istilah *judicial review* antar negara satu dengan lainnya dapat berbeda-beda.

Judicial review atau *controle juridictionale* merupakan pengawasan yang dilakukan melalui kekuasaan kehakiman (*judicial power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer-Cariras berpendapat bahwa pengawasan tersebut merupakan tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan eksekutif agar sesuai dengan hukum tertinggi atau konstitusi (*...the same inherent duty of courts to ensure that each legal action conforms to a superior law).*[56]

Kontrol yang dilakukan oleh hakim melalui prosedur *judicial review* dapat dilakukan terhadap putusan-putusan atau produk hukum pemerintah yang bersifat mengatur (*reglementer*) ataupun yang bersifat individual. Akan tetapi, dikenal juga beberapa pengecualian di mana terdapat beberapa batasan-batasan bagi hakim untuk dapat melakukan *judicial review*, yakni : a. putusan yang menyangkut terkait

---

[55] *Ibid.*

[56] Alan R. Brewer-Cariras, *Judicial Review in Comparation Law*, (Cambrige University Press, 1989), hlm. 84. Dalam Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 127.

hubungan bilateral kenegaraan atau hubungan internasional; b. masalah grasi; c. masalah hubungan antar lembaga-lembaga negara seperti ratifikasi dari suatu perubahan konstitusi.[57]

Selain itu bahwa terdapat pula batasan bagi hakim untuk dapat melakukan *judicial review* terhadap ruang lingkup yang termasuk ke dalam wewenang diskresioner pemerintah, dan hanya terbatas pada aspek legalitas dasar aturan hukum dari suatu tindakan pemerintahan. Meskipun penjabat administratif memiliki wewenang diskresioner, tetapi apabila pelaksanaan wewenang tersebut mengakibatkan kerugian hak hak asasi seorang individu maupun kelompok, maka hakim dapat melarang atau membatalkannya dengan alasan *abuse of discretion*. Untuk sampai pada alasan ini, hakim tidak cukup hanya menilai segi-segi hukum saja, akan tetapi harus pula menilai fakta-fakta hukumnya. Hal ini dapat mengakibatkan batas-batas antara *legality control* dengan *oppurtunity control* menjadi samar atau kabur, sehingga berpotensi keluar dari tujuan dan kaidah dalam pelaksanaan *judicial review*.[58]

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian hukum *normatif*, yang menelaah dan mengkaji permasalahan hukum yang bersumber dari peraturan

[57] Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah,* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hlm. 79.

[58] *Ibid..,* hlm. 80.

perundang-undangan yang berkaitan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.

2. Objek Penelitian

Objek dalam penelititian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan peneliti dalam mengkaji objek penelitian adalah: *Pertama,* pendekatan kasus (*case approach*), yaitu digunakan untuk mengkaji dan menelaah arugemntasi hakim konstitusi dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 terkait permohonan uji materi Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. *Kedua,* pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yakni dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yaitu UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan. *Ketiga,* pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yakni pendekatan yang mengkaji permasalahan penelitian melalui doktrin-doktrin hukum, pandangan-pandangan ahli hukum serta asas-asas hukum untuk menyusun konsep ideal tentang penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.

4. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini, yakni :

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
c. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah beserta perubahannya;
d. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
e. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
f. Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
g. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;
h. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota;

i. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 67/PUU-XIX/2021 tentang uji materi Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945;

j. Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 15/PUU-XX/2022 tentang uji materi Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No.10 Tahun 2016 terhadap UUD 1945.

Selanjutnya, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini yakni buku-buku, skripsi/tesis/disertasi, koran, majalah dan karya tulis ilmiah berupa jurnal-jurnal ilmiah yang terkait dan lain-lain.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode studi literatur yang meliputi peraturan perundang-undangan terkait penjabat (Pj) kepala daerah, buku-buku, jurnal, koran, hasil penelitain, dan sumber tulisan lain yang relevan. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara studi dokumen, yakni mengkaji, menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan Dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul melalui cara studi literatur, bahan hukum tersebut diolah dengan cara non-statistik melalui kegiatan mengkategorisasikan bahan hukum atau mengklasifikasikan bahan hukum agar dapat dipahami, dibaca dan diinterpretasikan sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian.

Analisis dilakukan dengan cara *deskriptif-kualitatif* menggunakan metode deduktif, yakni suatu pengambilan logika hukum yang berpangkal dari hal-hal yang

bersifat umum. Analisis dilakukan melalui beberapa proses, yakni menguraikan bahan-bahan hukum, mengkategorisasikan dan menghubungkan bahan-bahan hukum tersebut agar dapat dipahami dan diinterpretasikan. Selanjutnya, penulis memberikan makna dan menjelaskan hasil-hasil temuan penelitian. Setelah bahan-bahan hukum tersebut dianalisis secara *deskriptif-kualitatif* dengan tujuan dapat menjawab permasalahan secara sistematis, penulis memberikan kesimpulan penelitian.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun secara sistematis ke dalam 5 (lima) bab dengan perincian sebagai berikut :

Bab Pertama, merupakan pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang masalah yang menunjukan urgensi masalah tersebut untuk diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab Kedua, Landasan Teoritik. Bab ini menguraikan dan menjelaskan teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini, yakni teori demokrasi, teori desentralisasi dan otonomi daerah, teori kewenangan pemerintah dan teori pengujian peraturan perundang-undangan. Selain itu, bab ini juga akan menguraikan terkait pemilihan kepala daerah di Indonesia.

Bab Ketiga, Analisis terhadap problematika penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional Tahun 2024 dalam tinjauan teori demokrasi dan analisis terhadap kesesuaian penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 dengan

Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Selanjutnya, bab ini juga akan menjelaskan terkait konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia.

Bab Keempat, Penutup. Pada bab ini akan menguraikan kesimpulan dari hasil penelitian yang dilakukan serta saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum tata negara dan tawaran solusi dalam mengatasi permasalahan terkait penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada serentak nasional tahun 2024.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, OTONOMI DAERAH, KEWENANGAN PEMERINTAH DAN PENGUJIAN NORMA HUKUM

A. Teori Demokrasi

1. Definisi dan Hakikat Demokrasi

Berdasarkan pada data yang dihimpun oleh Economist Intelligence Unit (EIU) pada tahun 2020, bahwa terdapat 178 negara di dunia yang menganut sistem demokrasi sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahannya.[59] Meluas dan merebaknya demokrasi di berbagai belahan dunia terjadi setelah perang dunia ke-2 berakhir serta diakibatkan oleh meluasnya pengaruh Amerika Serikat dalam perpolitikan dunia (khususnya setelah perang dingin dengan Uni Soviet yang memecah negara-negara menjadi dua blok) sebagai pelatak tatanan dasar demokrasi liberal di dunia. Akibat hal tersebut, semakin banyak negara-negara yang menerapkan sistem demokrasi sehingga menjadikannya sebagai sistem yang paling banyak diterapkan di dunia.

Secara etimologi, istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani yakni *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan. Terminologi singkat dari demokrasi mengandung makna bahwa demokrasi adalah suatu pemerintahan yang dilaksanakan atas dasar kehendak rakyat. [60] Kata demokrasi atau

[59] "Democracy Index 2020 : In Sickness and in health ?" (The Economist Intelligence Unit, 2020), 6–14, www.eiu.com.

[60] Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 1.

democracy dalam bahasa Inggris diadaptasi dari bahasa Perancis *demokratie* pada abad ke-16.[61] Menurut Inu Kencana Syafiie, bahwa makna *demos-cratein* atau demokrasi adalah kedaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat dan kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat.[62]

Menurut R. Kranenburg di dalam bukunya "*Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap",* terminologi demokrasi yang terbentuk dari kata *demos* dan *cratein/kratos* bermakna cara memerintah oleh rakyat.[63] Menurut Maurice Duverger, demokrasi merupakan cara memerintah di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan negara yang memberikan hak kepada semua orang (rakyat) untuk memerintah dan juga untuk diperintah.[64]

David Bentham dan Kevin Boyle mengemukakan bahwa demokrasi merupakan bagian dari prosedur dalam membuat suatu keputusan secara kolektif. Demokrasi berupaya untuk mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang mempengaruhi seluruh lapisan masyarakat secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota masyarakat dan masing-masing anggota tersebut mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan atau pembentukan keputusan. Dengan

---

[61] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.Cit.,* hlm. 200.

[62] Abdul Aziz Hakim, *Impeachment…,Op.Cit.,* hlm. 98.

[63] Koencoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi,* (Bandung: Eresco, 1987), hlm. 6, dalam buku Ni'matul Huda, *Ilmu Negara, Op.Cit.,* hlm. 200.

[64] *Ibid.,* hlm. 201.

demikian, demokrasi memiliki prinsip sebagai pengimplementasian dari kontrol rakyat dalam pembentukan keputusan yang bersifat kolektif yang disertai dengan adanya persamaan hak dalam proses pengendalian tersebut.[65]

H.L. Mencken mendefiniskan demokrasi sebagai sebuah teori yang mana rakyat mengetahui apa yang mereka butuhkan dan pantas mendapatkan hal tersebut meskipun sangatlah berat.[66] E.E. Schattschneider mengemukakan bahwa demokrasi adalah sistem politik yang kompetitif di mana terdapat persaingan antara para pemimpin dan organisasi-organisasi dalam menjabarkan alternatif-alternatif kebijakan publik sehingga publik dapat turut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.[67] Sedangkan Phillipe C. Schmitter mendefiniskan demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan di mana penguasa mempertanggungjawabkan tindakannya kepada warga negaranya, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil-wakil rakyat.[68]

Menurut Miriam Budiardjo, makna demokrasi adalah "rakyat berkuasa" atau *government or rule by the people*, yang secara sederhana dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat.[69] Mac Pherson mengemukakan bahwa dalam

---

[65] David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab,* (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 19-20.

[66] Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya*, (Yogyakarta: Gawe Buku, 2018), hlm. 35.

[67] *Ibid.*

[68] *Ibid.,* hlm. 36.

[69] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Ed. Revisi, Cet. Ke-7, (Jakarta: Gramedia, 2015), hlm. 155.

pemerintahan demokrasi, rakyat memegang peranan penting dan lebih berfungsi sebagai subjek pemerintahan daripada sebagai objek.[70]

Demokrasi merupakan suatu pola pemerintahan yang memberikan kekuasaan untuk memerintah berasal dari rakyat yang diperintah, atau demokrasi dapat pula dimaknai sebagai pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif seluruh anggota masyarakat dalam mengambil suatu keputusan yang wewenangnya berasal dari masyarakat itu sendiri. Sehingga, legitimasi pemerintahan berasal dari kehendak masyarakat yang memilih dan mengontrol perwakilannya dalam pemerintahan. Rakyat memiliki wewenang dan hak untuk memilih wakil-wakilnya dalam menjalankan pemerintahan melalui suatu mekanisme yang disepakati.[71]

Selain beberapa definisi demokrasi di atas, terdapat beberapa hal yang berkaitan dalam mendefinisikan demokrasi, antara lain :

a. Sumber kekuatan dan keabsahan kekuasaan para penyelenggara negara yang berasal dari kehendak rakyat;
b. Sejumlah kalangan kecil yang tampil sebagai penyelenggara negara patut menyadari bahwa bahwa mereka berasal dari kalangan rakyat dan mendapat kepercayaan dari rakyat untuk menyelenggarakan kekuasaan dari negara yang bersumber dari keinginan atau aspirasi rakyat secara komunal;
c. Partisipasi aktif dari rakyat dalam penyelenggaraan negara baik secara langsung maupun secara tidak langsung, yang menjadi modal utama dalam kesuksesan pemerintahan;
d. Lembaga perwakilan yang dipilih oleh rakyat merupakan sarana penyalur aspirasi atau kehendak dari rakyat disamping berperan sebagai sarana pengontrol bagi pemerintah dalam menyelenggarakan kepentingan-kepentingan negara beserta rakyat;
e. Media massa menjadi suatu sarana rakyat untuk menyalurkan kehendak kepada penyelenggara negara dengan selalu berpegang kepada kode etik yang berlaku.[72]

---

[70] Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah,..Op.Cit.,* hlm. 100.

[71] *Ibid.*,hlm. 98.

[72] *Ibid.*,hlm. 98-99.

Demokrasi pada awalnya merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif, demokrasi bahkan disebut sebagai suatu konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan pada pokoknya dikaui berasal dari rakyat, dan oleh sebab itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan roda kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya juga dipersiapkan untuk seluruh rakyat itu sendiri. Bahkan, negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya.[73] Sehingga tepat apabila demokrasi dirumuskan secara singkat oleh Abraham Lincoln sebagai "*a government of the people, by the people, for the people".*

Demokrasi menuntut adanya partisipasi. Adapun substansi dari partisipasi adalah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa adanya penghalang terkait bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukan. Di dalam definisi partisipasi politik, menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson terdapat 4 (empat) hal pokok, yakni: *pertama,* partisipasi adalah mencakup kegiatan-kegiatan dan tidak memasukan di dalamnya yang berupa sikap-sikap terhadap orientasi politik. *Kedua,* partisipasi merupakan kegiatan politik warga negara biasa atau peranan warga negara sebagai seorang individu. Artinya, kegiatan-kegiatan tersebut bukanlah kegiatan yang dilakukan oleh tokoh-tokoh atau seseorang yang

[73] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

aktif dan berkecimpung dalam jabatan politik atau pemerintahan. *Ketiga*, partisipasi hanyalah kegiatan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan suatu keputusan pemerintah. *Keempat*, partisipasi mencakup semua kegiatan yang bertujuan untuk mempengaruhi pemerintah, tanpa melihat apakah kegiatan tersebut memberikan efek ataupun tidak.[74]

Adanya partisipasi, maka melahirkan legitimasi politik. Menurut Andrew Heywood, legitimasi (berasal dari bahasa latin *legitimare* artinya menyatakan sah menurut hukum) secara luas dimaknai sebagai "keabsahan". Legitimasi karenanya memberi pada sebuah perintah atau komando sebuah karakter otoritatif atau mengikat, sehingga mentransformasikan kekuasaan menjadi otoritas. Para filsuf politik memaknai legitimasi sebagai sebuah prinsip moral atau rasional, yakni sebagai landasan bagi pemerintah untuk dapat menuntut kepatuhan warga negaranya. Bahkan, pengakuan akan legitimasi dianggap lebih penting daripada kepatuhan itu sendiri. Akan tetapi, legitimasi bukanlah suatu dimensi yang bersifat tunggal, tetapi dalam pandangan sosilogis bahwa legitimasi merupakan suatu kemauan warga negara untuk tunduk pada suatu kekuasaan politik, sehingga posisi warga negara atau masyarakat berpengaruh terhadap legitimasi itu sendiri.[75]

Menurut David Beetham, bahwa suatu kekuasaan dan kewenangan dapat dikatakan terlegitimasi apabila memenuhi tiga kondisi, yakni :

> *Pertama*, kekuasaan harus didapatkan dan diselenggarakan menurut aturan-aturan baku, baik berasal dari undang-undang sebagai hukum formal

[74] Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang,* terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 6-8. Dalam Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009)., hlm. 18.

[75] Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction 4th. Edition*, Terj. *Pengantar Teori Politik*, E.Setiyawati, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 138.

> maupun berasal dari konvensi-konvensi yang bersifat informal. *Kedua*, aturan-aturan tersebut harus dapat dibenarkan secara bersama dari sudut pandang pemerintah selaku organ yang memerintah maupun dari sudut pandang rakyat selaku yang diperintah. *Ketiga,* legitimasi harus dapat dibuktikan melalui ekspresi persetujuan dari pihak rakyat selaku yang diperintah.[76]

Berdasarkan pengertian para ahli di atas, maka hakikat dari demokrasi itu sendiri merupakan suatu sistem di mana rakyat menjadi pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dengan kekuasaan tersebut, bahkan rakyat turut serta dalam menjalankan pemerintahan. Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dan turut serta dalam menjalankan pemerintahan, maka rakyat harus berpartisipasi atau terlibat aktif dalam membentuk dan merumuskan suatu kebijakan negara terlebih kebijakan tersebut akan berdampak secara langsung baginya. Sehingga, dengan adanya keterlibatan rakyat dalam proses pembentukan dan perumusan kebijakan maka akan berakibat pada legitimasi dan ditaatinya kebijakan negara tersebut, karena kebijakan tersebut bukan hanya untuk memenuhi kepentingan negara namun di sisi lain guna memenuhi kepentingan rakyat pula selaku pemegang kekuasaan.

Pemahaman terkait definisi dan hakikat demokrasi di atas memiliki konsekuensi-konsekuensi yang harus diperhatikan. Afan Gaffar mengemukakan lima hal yang menjadi elemen empirik sebagai konsekuensi dari demokrasi, yakni[77]:

a. Masyakat menikmati hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat, berkumpul (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan menikmati pers yang bebas (*freedom of press*);

---

[76] *Ibid..,* hlm. 142.

[77] Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001), hlm. 15.

b. Adanya pemilihan umum yang dilakukan secara temporal dan teratur, di mana si pemilih memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya tanpa adanya unsur paksaan;
c. Sebagai konsekuensi kedua hal di atas, warga masyarakat dapat mengaktualisasikan dirinya secara maksimal di dalam kehidupan politik dengan melakukan partisipasi politik yang mandiri (*autonomous participation*) tanpa digerakkan;
d. Adanya rotasi kekuasaan sebagai akibat dari penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas;
e. Adanya rekruitmen politik yang bersifat terbuka (*open recruitment*) untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang penting di dalam proses penyelenggaraan negara.

2. Sejarah Demokrasi

Konsep demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno dan dipraktikan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 SM sampai dengan abad ke-6 M. Pada masa tersebut, demokrasi yang dipraktikan adalah demokrasi langsung (*direct democracy*), yakni masyarakat secara langsung terlibat dalam pembentukan keputusan dan kebijakan politik negara berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (*City state*) di Athena dan wilayah sekitarnya berlangsung dalam keadaan yang sangat sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan jumlah penduduk yang lebih kurang sebanyak 300.000 orang dalam satu negara. Selanjutnya, hak-hak politik yang dimiliki oleh warga negara hanya terbatas kepada kaum laki-laki yang menjadi minoritas.[78]

Negara Yunani kuno yang menerapkan demokrasi langsung memiliki tipe sebagai negara kota atau *polis*. Negara kota ini memiliki wilayah sebesar kota yang

[78] Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 20-21.

dikelilingi oleh tembok-tembok besar sebagai benteng pertahanan apabila terdapat serangan musuh dari luar. Selain memiliki wilayah yang relatif kecil, negara kota juga memiliki penduduk yang berjumlah sedikit dan memiliki pemerintahan yang demokratis.[79]

Negara kota di Yunani kuno memiliki pembagian terhadap warga negaranya, yakni budak, golongan pendatang dan penduduk asli. Golongan budak sama sekali tidak memiliki hak hukum karena tidak dianggap sebagai subjek hukum bahkan mereka dianggap sebagai objek atau barang yang dapat diperjualbelikan. Suatu hal yang menarik, meskipun demokrasi diterapkan di negara kota ini, akan tetapi perbudakan dianggap legal dan menjadi suatu realitas sosial yang terjadi di masyarakat. Selanjutnya yakni golongan pendatang, golongan yang dianggap ada namun sama sekali tidak memiliki hak untuk ikut campur dalam pemerintahan dan pengambilan keputusan. Hak-hak dan hak milik golongan pendatang tetap diakui dan dihormati, hanya saja mereka tidak diberikan hak politik sama sekali. Dengan demikian, bahwa golongan yang berhak untuk mengatur dan mengendalikan pemerintahan merupakan golongan penduduk asli saja. Untuk membicarakan beberapa hal terkait negara dan proses pembentukan kebijakan, golongan penduduk asli dengan raja berkumpul di suatu lapangan terbuka secara langsung. Proses musyawarah bahkan perdebatan tersebut dilakukan tanpa melalui perantara atau lembaga perwakilan apapun, sehingga gambaran proses penyelenggaraan negara tersebut dikatakan sebagai demokrasi langsung.[80]

---

[79] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara.., Op. Cit.,* hlm. 84.

[80] *Ibid*.

Pemerintahan pada masa Yunani kuno dilakukan dengan cara mengumpulkan rakyat di suatu tempat yang disebut *eclesia.* Dalam pertemuan tersebut dikemukakan kebijakan-kebijakan pemerintah beserta kesulitan-kesulitannya untuk dipecahkan secara bersama-sama serta menyelenggarakan perbaikan-perbaikan yang didasarkan pada kesepakatan bersama. Dengan demikian, rakyat terlibat secara langsung dalam memecahkan permasalahan serta kesulitan-kesulitan yang dialami oleh pemerintah dengan mengajukan usullan-usulan dan sebagainya.[81]

Demokrasi selanjutnya berkembang pada masa Romawi kuno, berdasarkan pada sejarah yang dicatat oleh Polybius yang merupakan seorang sejarawan Romawi kuno bahwa orang romawi menamakan sistem pemerintahan mereka dengan sebutan *republik. Republik* berasal dari bahasa latin *res* yang artinya kejadian atau peristiwa, dan *publicus* yaitu publik. Apabila diterjemahkan secara sederhana, *republik* memiliki makna sesuatu yang menjadi milik rakyat. Hak untuk ikut serta dalam pemerintahan pada awalnya hanya terbatas pada golongan bangsawan saja atau disebut *patricia.* Namun, dalam perkembangannya rakyat biasa atau *plebs* juga diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam *republik*.[82]

Seluruh pejabat *republik* yang terdiri dari *the consuls* dan *the tribunes* dipilih untuk masa jabatan setahun lamanya dalam satu majelis *plebs.* Polybius menggambarkan *the consuls* sebagai elemen monarki yang memiliki kewenangan utama dalam menyelenggarakan rapat Senat dan sekaligus memiliki peran sebagai

[81] *Ibid.*, hlm. 85.

[82] Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi..,Op. Cit.,* hlm. 17-18.

wakil negara dalam hubungan diplomatik. Akan tetapi, *the consuls* sama sekali tidak memiliki hak kontrol terhadap keputusan yang dikeluarkan oleh Senat. Pada kondisi genting, *the consuls* dapat memberikan rekomendasi untuk menyerahkan seluruh kekuasaan kepada seorang penguasa tunggal selama enam bulan lamanya.[83]

The tribunes memiliki kekuasaan untuk memveto hukum dekrit yang dikeluarkan oleh hakim yang berpotensi membahayakan masyarakat. *The tribunes* dapat memanggil majelis *plebs* untuk dimintai pendapat, memberikan pengarahan tetapi tidak terikat dengan istilah yang disebut *plebi scita* (diselesaikan sendiri oleh rakyat). Disinilah letak pujian yang dikemukakan oleh Polybius terhadap sistem *republik* yang berlangsung pada zaman Romawi kuno. Dibandingkan dengan sistem yang disandarkan pada rezim tiran atau oligarki, sistem *republik* mampu mengakomodasi berbagai aspirasi dan partisipasi masyarakat karena terdapat beberapa saluran aspirasi yakni *the consuls* merupakan wadah bagi golongan monarki, senat menjadi wadah bagi kaum aristokrat dan majelis *plebs* adalah wadah untuk rakyat secara mayoritas. Pemisahan kekuasaan yang terdapat pada sistem *republik* sangat mempengaruhi sistem pemisahan kekuasaan yang terdapat masa selanjutnya yakni pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.[84]

Gagasan demokrasi Yunani dan Romawi kuno dapat dikatakan lenyap ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh suku bangsa Eropa Barat dan benua Eropa memasuki abad pertengahan yakni 600-1400 M. Masyarakat abad pertengahan memiliki karakteristik sebagai masyarakat yang feodal, kehidupan sosial dan

[83] *Ibid.*, hlm. 18.

[84] *Ibid.*

spiritualnya sangat dikuasai oleh Paus dan gereja, serta kehidupan politiknya sangat dikuasai dan bahkan diperebutkan oleh kaum bangsawan. Dengan demikian, kehidupan abad pertengahan dicirikan oleh kehidupan yang bersifat feodalistik dan kekuasaan sangat dominan dimiliki oleh kaum bangsawan dan pemimpin agama, sehingga masa ini disebut dengan masa kegelapan (*the dark age*). Meskipun demikian, pada abad pertengahan terdapat suatu peristiwa penting yang berpengaruh terhadap perkembangan demokrasi modern, yakni lahirnya dokumen *Magna Charta* (piagam besar) pada tahun 1215 M. *Magna Charta* merupakan suatu piagam yang berisi semacam perjanjian antara beberapa bangsawan dengan Raja John di Inggris bahwa raja mengakui dan menjamin beberapa hak dan keistimewaan kaum bangsawan sebagai imbalan penyerahan dana untuk keperluan perang dan lain-lain. Lahirnya piagam ini meskipun tidak berlaku secara langsung terhadap rakyat secara keseluruhan, akan tetapi sebagai tonggak baru pengembangan prinsip demokrasi karena dalam piagam tersebut terdapat dua unsur penting, yakni kekuasaan raja harus dibatasi dan hak asasi manusia lebih penting daripada kedaulatan raja.[85]

Munculnya kembali prinsip demokrasi di Eropa didorong oleh terjadinya perubahan sosial dan kultur yang berintikan pada pendekatan dan pemerdekaan akal dari berbagai pembatasan khususnya pembatasan dari segi doktrin keagamaan. Terdapat dua peristiwa besar yang menandai perubahan di Eropa, yakni *renaissance* dan reformasi.

[85] Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi..,Op. Cit.,* hlm. 21.

Pertama, *Renaissance* adalah aliran yang menghidupkan kembali minat pada sastra dan budaya Yunani kuno, yang berupa gelombang-gelombang kebudayaan dan pemikiran yang dimulai di Italia pada abad ke-14 M dan mencapai puncaknya pada abad ke-15 dan ke-16 M. Masa *Renaissance* adalah masa di mana orang mematahkan semua ikatan dan belenggu doktrin gereja dan raja dan menggantikannya dengan kebebasan bertindak dan berpikir, karena dasar dari *Renaissance* adalah kebebasan berpikir dan bertindak bagi manusia tanpa adanya halangan dan belenggu dari unsur apapun termasuk agama sekalipun. Di samping hal ini memberikan dampak positif karena adanya perkembangan pemikiran menusia yang berimplikasi terhadap modernisasi dan proses pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta perbaikan sistem pemerintahan, namun demikian perubahan ini tetap memberikan dampak negatif. Dengan adanya pemikiran yang bebas tanpa adanya belenggu dari ikatan-ikatan dan dogma keagamaan, semakin berkembanglah sifat a-sosial dan individualistis sehingga berakibat pada berubahnya solidaritas sosial dan dekadensi terhadap moral masyarakat.[86]

Peristiwa lain yang mendorong kembali terjadinya demokratisasi di Eropa adalah peristiwa reformasi, yakni revolusi agama yang terjadi di Eropa Barat pada abd ke-16 M. Gerakan ini pada awalnya merupakan suatu perbaikan keadaan dalam gereja Katolik yang kemudian berkembang menjadi suatu asas-asas paham Protestanisme. Reformasi terjadi ketika Martin Luther memperkenalkan 95 dalil pada pintu gereja Wittenberg (31 Oktober 1517) yang memancing terjadinya serangan terhadap gereja. Luther mempunyai ajaran tentang pengampunan dengan

[86] *Ibid.*, hlm. 22.

kepercayaan saja tanpa harus melalui suatu upacara-upara seremonial keagamaan, pekerjaan baik dan perantaraan gereja , serta mendesak supaya membaca kitab suci yang ternyata telah memberikan pertanggungjawaban lebih besar kepada perseorangan untuk keselamatan sendiri tanpa harus senantiasa dilegitimasi oleh otoritas Paus. Ajaran tersebut semakin berkembang luas dan menyulut api pemberontakan secara cepat dan meluas di Jerman dan negara sekitarnya sehingga menimbulkan sengketa dengan gereja dan kaisar yang berjalan lama. Meskipun telah dilakukan upaya-upaya perdamaian melalui muktamar-muktamar seperti muktamar di Speyer (1526, 1529) dan muktamar di Augusburg (1530), akan tetapi upaya tersebut tidak dapat menyelesaikan sengketa yang terjadi. Berakhirnya reformasi baru dapat terwujud dengan terjadinya perdamaian Westphalia (1648) yang ternyata mampu menciptakan keseimbangan setelah kelelahan akibat perang yang berlangsung selama 30 tahun lamanya. Namun, protestanisme yang lahir akibat reformasi tersebut tidak hilang dengan selesainya reformasi, akan tetapi tetap menjadi kekuatan dasar di dunia barat sampai sekarang.[87]

Peristiwa *Renaissance* dan reformasi telah mendorong Eropa untuk masuk ke dalam abad *Aufklarung* (abad pemikiran) dan rasionalisme yang mendorong bangsa eropa untuk memerdekakan pikiran dari batas-batas yang ditentukan oleh gereja dan mendasarkan kehidupannya pada pemikiran atau rasio yang logis. Kebebasan berpikir ini menimbulkan paham akan kebebasan politik yang melahirkan kembali gagasan tentang hak-hak politik rakyat yang tidak boleh direnggut oleh entitas kekuasaan manapun termasuk gereja dan raja, sehingga

[87] *Ibid.*, hlm. 24.

menimbulkan kecaman dan desakan untuk menghilangkan kekuasaan raja yang pada waktu itu tidak terbatas dalam bentuk pemerintahan monarki absolut. Gagasan kebebasan politik dan kecaman terhadap absolutisme monarki tersebut telah mempengaruhi golongan tengah (*middle class*) yang pada waktu itu berpengaruh terhadap kebijakan yang diambil karena kedudukannya dalam sektor ekonomi dan karena mutu pendidikan dari golongan ini relatif baik.[88]

Pendobrakan terhadap kedudukan raja yang absolut didasarkan pada suatu teori rasionalistis yang umumnya dikenal sebagai teori *social contract* (kontrak sosial). Salah satu asas dari teori kontrak sosial bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang bersifat universal yakni keadilan yang berlaku untuk seluruh waktu dan untuk seluruh manusia tanpa terkecuali. Hukum ini disebut sebagai hukum alam (*natural law/ ius naturale*). Unsur universalisme inilah yang diterapkan pada problematika-problematika politik sehingga menimbulkan pengaruh terhadap kedudukan raja dan rakyatnya. Menurut teori kontrak sosial bahwa hubungan antara rakyat dan raja didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat bagi kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan bahwa di lain pihak raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan agar rakyat dapat menikmati hak-hak dasarnya (*natural right*), namun di sisi lain bahwa rakyat akan mentaati perintah raja selama hak-hak dasarnya tersebut dapat terjamin.[89]

---

[88] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,…., Op. Cit.,* hlm. 110-111.

[89] *Ibid.,* hlm. 111.

Secara fundamental, bahwa teori kontrak sosial merupakan suatu upaya untuk mendobrak dasar dari pemerintahan absolut yang dimiliki oleh raja dan menetapkan hak-hak politik rakyat. Filsuf-filsuf yang mencetuskan teori ini antara lain John Locke dari Inggris (1632-1704 M) dan Montesquieu dari Perancis (1689-1755 M). Menurut John Locke, bahwa hak-hak politik mencakup hak atas hidup, hak atas kebebasan, dan hak untuk mempunyai hak milik (*life, liberty and property*). Montesquieu mencoba untuk menyusun secara sistematis hak-hak politik yang harus dijamin tersebut ke dalam suatu sistem yang dikenal sebagai *trias politica.* Selanjutnya, ide-ide yang dikemukakan oleh John Locke dan Montesquieu dikembangkan oleh J. J. Rousseau melalui bukunya *The Social Contract.* Namun, terdapat perbedaan signifikan antara pemikiran dari John Locke dan Montesquieu dengan pemikiran Rousseau, di mana John Locke dan Montesquieu mengkonsepkan demokrasi ke dalam demokrasi perwakilan melalui pemisahan kekuasaan sedangkan Rousseau mengkonsepsikan demokrasi secara langsung sebagaiamana dipraktikan pada masa Yunani kuno. Ide-ide terkait hak politik dan kebebasan ini menjadi suatu pemicu terjadinya revolusi Perancis dan revolusi Amerika melawan Inggris yang terjadi pada akhir abad ke-18.[90]

Momentum revolusi yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1776 menjadi tonggak bersejarah bagi institusionalisasi gagasan-gagasan demokrasi. Konstitusi Amerika Serikat yang disusun secara sistematis dan tertulis tidak hanya menggambarkan internalisasi nilai-nilai demokrasi, akan tetapi lebih daripada itu juga melambangkan *milestone* perkembangan demokrasi dalam tatanan negara

[90] *Ibid.*

modern. Demokrasi tidak hanya diakui sebagai ideologi belaka namun juga disepakati sebagai jalan hidup bangsa Amerika. Hal ini tertuang di dalam draft konstitusi Amerika yang ditulis oleh Thomas Jefferson (1743-1826 M) yang sangat dipengaruhi oleh ide-ide John Locke.[91]

Gagasan demokrasi Amerika didasari atas semangat kemerdekaan melalui pembentukan konstitusi pada bulan Februari tahun 1787 M dan diberlakukan secara resmi pada tanggal 4 Maret 1789. Namun, prosedur pembentukan konstitusi Amerika tidak dapat dikatakan sebagai prosedur yang demokratis karena dibentuk tanpa adanya partisipasi dari masyarakat secara luas. Akan tetapi, dalam perkembangannya konstitusi Amerika semakin mempertegas prinsip-prinsip demokrasi baik secara prosedur maupun substansinya. Hal ini dapat terlihat dari sepuluh amandemen pertama yang disebut "*bill of right*" yang mempertegas hak-hak warga negara yang mulai berlaku bersamaan dengan bagian lain dari konstitusi Amerika tahun 1791 M.[92]

Gagasan demokrasi Amerika serikat yang dituangkan ke dalam suatu draft tertulis yang dikodifikasikan menjadi tonggak sejarah demokrasi modern dan memunculkan istilah demokrasi konstitusional. Internalisasi demokrasi ke dalam suatu konstitusi negara menjadikan Amerika Serikat sebagai negara modern pertama yang mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi sebagai haluan hidup negaranya. Atas hal ini, banyak negara-negara modern di dunia mengikuti langkah

[91] Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi.., Op. Cit.,*, hlm. 25.

[92] *Ibid.*, hlm, 28.

Amerika Serikat dan menjadikannya sebagai kiblat dari penerapan demokrasi modern suatu negara.[93]

3. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Demokrasi merupakan suatu sistem pemerintahan yang menjadikan harapan bagi setiap warga negara karena di dalam sistem ini warga negara diberikan hak beserta jaminan untuk dapat terlibat dan berpartisipasi dalam setiap proses penyelenggaraan negara. Untuk dapat memastikan dan mengukur pelaksanaan demokrasi di suatu negara, terdapat beberapa prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Menurut Masykuri Abdillah, bahwa prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari prinsip persamaan, prinsip kebebasan dan pluralisme. Prinsip persamaan mengandung arti bahwa setiap warga negara mempunyai persamaan kesempatan dan kesamaan kedudukan di muka hukum dan pemerintahan tanpa membedakan golongan dan jabatannya. Prinsip kebebasan mengandung arti bahwa setiap individu warga negara atau rakyat memiliki kebebasan untuk dapat menyampaikan pendapat dan membentuk perserikatan. Sedangkan prinsip pluralisme mengandung arti bahwa keragaman budaya, bahasa, etnis, agama, pemikiran dan sebagainya merupakan *conditio sine qua non* (sesuatu yang tidak bisa terelakan). Sedangkan menurut Inu Kencana, bahwa prinsip-prinsip demokrasi terdiri dari[94] :

a. Adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*);
b. Adanya pemilihan umum yang bebas (*general election*);
c. Adanya manajemen pemerintahan yang transparan;
d. Adanya jaminan kebebasan individu;
e. Adanya peradilan yang bebas dan mandiri;
f. Adanya pengakuan terhadap hak minoritas;

---

[93] *Ibid.*

[94] A. Ubaidillah, *et al, Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani,* (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2001), hlm. 168.

g. Adanya pemerinatahan berdasarkan pada hukum;
h. Adanya kebebasan pers;
i. Adanya multi partai politik;
j. Adanya musyawarah;
k. Adanya persetujuan parlemen;
l. Adanya pemerinatahan yang konstitusional;
m. Adanya ketentuan pendukung untuk menjalankan sistem demokrasi;
n. Adanya pengawasan terhadap administrasi publik;
o. Adanya perlindungan terhadap Hak Asasi manusia;
p. Adanya pemerintahan yang bersih (*clean and good government*);
q. Adanya persaingan keahlian atau profesionalitas;
r. Adanya mekanisme politik;
s. Adanya kebijakan negara yang berkeadilan; dan
t. Adanya pemerintahan yang mengutamakan tanggung jawab.

Menurut J.B.J.M Ten Berge, prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut[95] :

a. Perwakilan politik. Kekuasaan politik tertinggi dalam suatu negara dan dalam masyarakat diputuskan oleh badan perwakilan, yang dipilih melalui suatu mekanisme pemilihan umum.
b. Pertanggungjawaban politik. Organ-organ pemerintahan dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan sedikit banyak tergnatung kepada lembaga perwakilan.
c. Pemencaran kewenangan. Konsentrasi kekuasaan dalam masyarakat hanya pada satu organ pemerintahan saja adalah kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, kewenangan badan-badan publik harus disebarkan pada organ-organ lain ayng berbeda.
d. Pengawasan dan kontrol. Pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintahan oleh organ pemerintahan harus diawasi dan dapat dikontrol.
e. Kejujuran dan keterbukaan (transparansi) pemerintahan secara umum.
f. Rakyat diberikan hak untuk dapat mengajukan keberatan terhadap setiap tindakan pemerintah.

Selain para ahli di atas , Robert Dahl menjadi salah satu ilmuwan politik yang memberikan perhatian besar terhadap demokrasi modern. Robert Dahl

[95]J.B.J.M. Ten Berge, *Besturen door de Overheid,* (Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink,1996), hlm. 34-38 dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi,* Cet. Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 9.

merumuskan prinsip-prinsip sebagai indikator untuk mengukur *democratic political order* di suatu negara. Adapun prinsip-prinsip tersebut yakni :

a. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials* (kontrol atas keputusan-keputusan yang dibentuk oleh pemerintah);
b. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited* (para pejabat yang dipilih senantiasa melalui proses pemilihan yang dilakukan secara berjangka, adil dan merdeka);
c. *Practically all adults have the right to vote in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat memilih);
d. *Most adult have the right to run for public offices for which candidates run in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat berpartisipasi (dipilih) dalam proses pemilihan);
e. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particulary political expression, including criticism of the officials, the conduct of government, the prevailing political, economic and social system, and the dominant ideology* (warga negara memiliki hak untuk dapat menyampaikan pendapat yang menjadi bagian dari ekspresi politik termasuk kritik terhadap pemerintah, yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem politik, ekonomi dan sosial)*;*
f. *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group* (warga negara memiliki akses untuk mendapatkan informasi yang tidak di monopoli oleh pemerintah maupun kelompok lain);
g. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest group, that attempt to influence the government by competing in elections and by other peaceful means* (warga negara memiliki hak untuk membentuk dan memasuki perkumpulan yang otonom termasuk perkumpulan politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, yang mencoba memberikan pengaruh terhadap pemerintah melalui persaingan pemilihan dan tujuan baik lainnya).[96]

Prinsip-prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh Robert Dahl tersebut dapat menjadi suatu indikator untuk dapat mengukur suatu demokrasi di suatu

[96] Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control,* (New Haven and London: Yale University Press, 1982), hlm. 18.

negara. Lebih lanjut, Robert Dahl mengemukakan 5 (lima) kriteria dasar yang harus dipenuhi dalam proses demokrasi yang ideal, yakni :

a. Persamaan dalam hak pilih (*equality in voting*). Dalam membentuk suatu keputusan yang bersifat kolektif dan mengikat, hak istimewa dari setiap warga negara harus diperhatikan secara berimbang dalam menentukan keputusan terakhir.
b. Partisipasi yang efektif (*effective participation*). Dalam seluruh proses pembentukan keputusan yang bersifat kolektif, termasuk tahap penentuan agenda kerja, setiap warga negara harus memiliki kesempatan yang sama dan memadai untuk menyatakan hak-hak istimewanya dalam rangka mewujudkan kesimpulan terakhir.
c. Mendapatkan pemahaman yang jernih (*gaining enlightened understanding*). Dalam waktu yang memungkinkan, karena keperluan untuk suatu keputusan, setiap warga negara harus memiliki peluang yang sama dan memadai untuk melakukan penilaian yang logis demi mencapai hasil yang diinginkan.
d. Melaksanakan kontrol terakhir terhadap agenda (*exercising final control over the agenda*). Masyarakat harus memiliki kekuasaan yang eksklusif untuk menentukan permasalahan-permasalahan yang harus dan tidak diputuskan melalui proses-proses yang memenuhi ketiga kriteria sebelumnya. Dengan cara lain, tidak memisahkan masyarakat dari hak kontrolnya terhadap agenda dan dapat mendelegasikan kekuasaan kepada orang lain yang mungkin dapat membentuk keputusan-keputusan melalui proses yang bersifat non-demokratis.
e. Pencakupan orang dewasa (*inclusion of adults*). Artinya, masyarakat harus meliputi seluruh lapisan orang dewasa dalam hal berkaitan dengan hukum, kecuali pendatang sementara.[97]

Berdasarkan indikator-indikator yang telah dijelaskan sebelumnya, Afan Gaffar menyimpulkan sejumlah prasyarat untuk mengamati sebuah *political order* merupakan suatu sistem yang demokrasi atau tidak. Adapun prasyarat *democratic political order* menurut Afan Gaffar antara lain[98] :

[97] *Ibid.,* hlm. 10.

[98] Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi,* Cet. Ke-6, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 7-9.

Pertama, Akuntabilitas. Dalam negara demokrasi, setiap pemegang jabatan atau pemerintah yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggungjawabkan kebijakan yang hendak dibentuk dan atau telah dibentuknya. Selain itu, pemerintah atau pemegang jabatan pemerintahan harus dapat mempertanggungjawabkan setiap ucapan dan tindakannya baik atas nama pribadi maupun atas nama jabatannya. Dalam konteks ini, setiap pemegang jabatan pemerintahan harus bersedia menghadapi "*public scrutiny*" terutama tindakan yang dilakukan oleh media massa.

Kedua, rotasi kekuasaan. Dalam negara demokrasi, peluang akan terjadinya rotasi kekuasaan harus ada dan dilakukan secara teratur dan damai, sehingga kekuasaan tidak hanya terdapat hanya pada satu orang saja. Negara yang tingkat demokrasinya masih rendah cenderung rendah pula dalam melakukan rotasi kekuasaan, bahkan dapat dikatakan peluang terjadinya rotasi kekuasaan sangat terbatas. Kalaupun ada, di negara dengan tingkat demokrasi yang masih rendah, rotasi kekuasaan hanya terjadi hanya di kalangan elit politik tertentu.

Ketiga, rekruitmen politik yang terbuka. Untuk menjamin terjadinya rotasi kekuasaan, maka dibutuhkan suatu prosedur rekruitmen politik secara terbuka. Artinya, setiap orang yang memenuhi syarat untuk mengisi jabatan politik yang dipilih oleh rakyat memiliki peluang dan kesempatan yang sama dalam melakukan kompetisi dalam mengisi jabatan politik tersebut. Sedangkan, di negara dengan tingkat demokrasi yang rendah, rekruitmen politik dilakuakan secara tertutup dan peluang untuk mengisi jabatan politik tersebut hanya terbatas bagi sebagian orang saja.

Keempat, pemilihan umum. Dalam negara demokrasi, pemilihan umum dilakukan secara teratur dan berkala. Setiap warga negara yang sudah dewasa memiliki hak untuk memilih dan dipilih serta bebas dalam menggunakan haknya tersebut sesuai dengan kehendaknya sendiri. Warga negara memiliki kebebasan dalam menentukan partai politik atau calon yang akan didukungnya tanpa adanya rasa takut, paksaan atau ancaman dari pihak lain.

Kelima, menikmati hak-hak dasar. Dalam suatu negara demokratis, setiap masyarakat dapat menikmati hak-hak dasarnya secara bebas, termasuk hak untuk dapat menyatakan pendapat (*freedom of expression*), hak untuk berkumpul dan berserikat (*freedom of assembly*) dan hak untuk menikmati pers yang bebas (*freedom of the press*).

Berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa prinsip-prinsip demokrasi tersebut dapat digunakan sebagai indikator untuk dapat mengukur kualitas demokrasi di suatu negara. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut dapat digunakan sebagai acuan untuk melakukan kosolidasi demokrasi di suatu negara guna mencapai tujuan negara demokrasi yang dicita-citakan.

4. Nilai-Nilai Demokrasi

Dalam penerapannya, demokrasi didasari oleh beberapa nilai yang terkandung di dalamnya. Henry B. Mayo mencoba merumuskan beberapa nilai-nilai yang terkandung di dalam demokrasi, meskipun nilai-nilai tersebut tidak bersifat universal karena tergantung pada perkembangan sejarah serta budaya

politik masing-masing negara. Adapun nilai-nilai demokrasi yang dirumuskan oleh Henry B. Mayo yakni[99] :

a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*).
b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*).
c. Menyelenggarakan pergantian pimpinan secara teratur (*orderly succession of rules*).
d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*).
e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*).
f. Menjamin tegaknya keadilan.

Nilai-nilai demokrasi yang telah dirumuskan oleh Henry. B. Mayo dengan harapan demokrasi yang hendak dilaksanakan tersebut haruslah mengacu pada nilai-nilai yang ada di dalamnya. Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi tersebut, Mayo merumuskan beberapa prasyarat yakni sebagai berikut[100] :

a. Pemerintahan yang bertnaggungjawab.
b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan dan kepentingan yang terdapat di masyarakat serta dipilih melalui prosedur pemilihan umum yang bebas dan rahasia atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi.
c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu bahkan lebih partai politik.
d. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan dan menyalurkan pendapat.
e. Sistem peradilan yang bebas, guna menjamin tegaknya hak-hak asasi dan keadilan.

Menurut Munir Fuady, bahwa konsep negara demokrasi memiliki nilai-nilai yang terkandung di dalamnya. Adapun nilai-nilai tersebut yakni sebagai berikut[101] :

a. Nilai kesetaraan (egalitarianisme).
b. Nilai penghargaan terhadap hak-hak asasi.

---

[99] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* hlm. 118-119.

[100] Ni'matul Huda, Ilmu Negara..*Op. Cit.,* hlm. 219.

[101] Munir Fuady, *Konsep Negara...Op. Cit.,* hlm. 16-17.

c. Nilai perlindungan (*protection*).
d. Nilai keberagaman (pluralisme).
e. Nilai keadilan.
f. Nilai toleransi.
g. Nilai kemanusiaan.
h. Nilai ketertiban.
i. Nilai penghormatan terhadap orang lain.
j. Nilai kebebasan.
k. Nilai penghargaan terhadap kepemilikan.
l. Nilai tanggung jawab.
m. Nilai kebersamaan.
n. Nilai kemakmuran.

Dalam negara hukum demokrasi, terkandung nilai-nilai hukum yang sangat esensial. Nilai-nilai hukum yang terkandung dalam demokrasi telah dijelaskan W. Friedmann, yakni[102] :

> *"...the essential legal values of modern democracy. The first is the recognition of individual personality, whose development is protected by individual right. Of these rights those are the most essential which protect the essential personel faculties and spiritual values. Those which protect material conditions of existence rank lower and are subject to changing conditions of society. Freedom of worship and thought ranks higher than freedom of property. Individual right is balanced by responsibility towards ones`s fellow citizens and legal responsibility for one`s acts. Democracy, secondely. demands legal protection for equel opportunity of development, regardless of personel, racial or national distinction; but the latter postulate is as yet severely limited by the organization of mankind in national states. Democracy further enjoins the law to ensure to the individual the possibility of participation in government, through adequate representation and direct responsibility. It finally demands a system of law which puts no individuals or classes above the law, guarantees its administration without distinction of persons and expresses the principle that everyone counts for one in legal rules".*
>
> (...Nilai-nilai hukum yang essensial demokrasi modern, *Pertama*: Pengakuan dari individu yang perkembangannya dilindungi oleh hak-hak individu. Dari hak-hak ini yang paling penting adalah melindungi kemudahankemudahan pribadi yang essensial dan nilai-nilai spiritual. Mereka melindungi syarat-syarat material bagi keberadaan tingkatan yang

[102] W. Friedmann, *Legal Theory*, Fifth Edition, (New York, 1967), hlm. 428-429, dikutip dalam Tesis I Nengah Suriata, *Fungsi Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Sesuai Prinsip-Prinsip Demokrasi*, Universitas Udayana, 2011, hlm. 35.

> lebih rendah dan tergantung pada keadaan masyarakat yang berubah-ubah. Kebebasan beribadah dan berfikir adalah tingkatan yang lebih tinggi dari kebebasan hak untuk memiliki. Hak-hak individu adalah seimbang dengan tanggungjawab terhadap sesama warga masyarakat dan tanggungjawab hukum atas perbuatan. *Kedua*, demokrasi menuntut perlindungan hukum bagi kesempatan yang sama untuk pengembangan, dengan mengabaikan perbedaan pribadi, ras atau kebangsaan; akan tetapi yang disebut terakhir mandalilkan bahwa hingga kini sangat dibatasi oleh organisasi manusia di negara nasional. Selain dari itu, *ketiga*, demokrasi menyeluruh untuk menjamin individu yang mungkin dapat berperan serta dalam pemerintahan, melalui perwakilan yang layak dan tanggung jawab langsung. Akhirnya, *keempat* demokrasi menuntut sistem hukum yang tidak menempatkan individu atau golongan di atas hukum, menjamin administrasi tanpa perbedaan antara sesama manusia dan menetapkan prinsip bahwa setiap orang dihitung satu dalam hukum).

Nilai-nilai yang terdapat dalam demokrasi menjadi suatu hal terpenting yang harus terwujud dalam penyelenggaraan negara. Nilai-nilai tersebut menjadi suatu fondasi awal yang harus dipahami dalam pembentukan negara demokrasi, karena nilai-nilai tersebut menjadi inti dari pelaksanaan sistem demokrasi di suatu negara. Apabila sebuah negara demokrasi dalam penyelenggaraannya tidak mengamalkan nilai-nilai tersebut, maka dapat dikatakan bahwa negara demokrasi tersebut hanyalah negara demokrasi formil yang hanya menjalankan prinsip dan prasyarat kelembagaan dmokrasi namun kering akan nilai-nilai di dalamnya.

5. Negara Hukum dan Demokrasi

Penyelenggaraan negara yang bertumpu pada konsep demokrasi tidak dapat dipisahkan dari konsep negara hukum. Antara demokrasi dengan negara hukum merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan karena keduanya semisal dua sisi mata koin yang berbeda arah namun merupakan satu kesatuan. Hubungan yang terjadi antara demokrasi dan negara hukum dapat menjadi suatu simbiosis mutualisme di mana keduanya saling menguatkan dan menguntungkan. Akan

tetapi, apabila kedua konsep tersebut tidak dijalankan secara baik dan paripurna maka dapat saja hubungan yang terjadi antara keduanya menjadi suatu simbiosis parasitisme yang menimbulkan kerugian.

Untuk dapat memastikan laju demokrasi dapat berjalan dengan baik pada suatu negara, supremasi hukum akan sangat dibutuhkan untuk dapat menopangnya.[103] Supremasi hukum sebagai pedoman berbangsa dan bernegara inilah yang disebut dengan paham negara berdasarkan hukum (nomokrasi). Apabila menggunakan suatu perumpamaan, maka demokrasi dapat diibaratkan sebagai suatu mobil yang sedang melaju, sedangkan supremasi hukum adalah jalan yang membentang luas. Apabila mobil tersebut melewati jalan yang rusak maka ada kemungkinan laju mobil tersebut akan terhambat bahkan tidak akan sampai kepa da tujuan yang dituju. Sedangkan, apabila mobil tersebut melewati jalan yang mulus, maka mobil dapat melaju dengan baik dan dapat sampai pada tujuan yang diharapkan.

Terdapat dua konsep utama dalam menjelaskan negara hukum, yakni konsep negara hukum *rechtssstaat* dari Freidrich Julius Stahl dan konsep *the rule of law* dari A.V. Dicey. Konsep negara hukum *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

a. Perlindungan terhadap hak asasi manusia;
b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut;
c. Pemerintahan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan; dan
d. Peradilan administrasi sebagai lembaga penyelesaian sengketa.[104]

[103] Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan, Op. Cit.*, hlm. 39.

[104] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.,* hlm. 113.

Sedangkan konsep negara hukum *the rule of law* menurut A.V. Dicey yang berlaku di wilayah anglo-amerika mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*); tidak adanya tindakan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*) dalam artian bahwa seseorang hanya boleh dihukum apabila terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar hukum.
b. Kedudukan yang dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Hal ini berarti bahwa hukum berlaku secara universal tanpa adanya pembedaan derajat dan martabat sama sekali.
c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang serta putusan pengadilan.[105]

Antara negara hukum dan demokrasi adalah dua konsep yang saling berpengaruh satu sama lain dan saling berkaitan. Kedua konsep tersebut saling melengkapi satu sama lain dan sangat sulit untuk dipisahkan. Pada konsep demokrasi terkandung prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) sedangkan dalam konsep negara hukum terkandung prinsip-prinsip pokok negara hukum (nomokrasi). Kedua konsep tersebut dijalankan secara berimbang dan beriringan sehingga melahirkan suatu paham yang dikenal dengan istilah "negara hukum yang demokratis" (*democratische rechtsstaat*).[106]

Menurut Franz Magnis Suseno bahwa demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum agar tidak menyimpang dan melebihi batas.[107] Berdasarkan paparan tersebut, dapat dipahami bahwa demokrasi menjadi pengawal berjalannya negara hukum. Prinsip demokrasi

---

[105] *Ibid.*, hlm. 113-114.

[106] Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum", *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16, 2009, hlm. 387.

[107] Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

menjadi alat untuk mengontrol jalannya pemerintahan yang berdasarkan hukum dan memberikan jaminan yang kuat akan keterlibatan dan partisipasi masyarakat luas dalam pengambilan suatu kebijakan.

Negara hukum demokratis (*democratische rechtsstaat*) merupakan konsep yang lahir dari perkembangan sejarah *rechtsstaat* di Belanda. Konsep ini merupakan evolusi yang lahir dari konsep *rechtsstaat* klasik (*liberal-democratische rechtsstaat*) menjadi *rechtsstaat* modern (*sociale-democratische rehtsstaat*) dengan latar belakang sosial, politik, ekonomi dan budaya. Dengan demikian, bahwa konsep negara hukum demokratis merujuk pada suatu negara hukum yang diselenggarakan dengan sistem demokrasi dengan latar belakang dan cirinya khasnya masing-masing termasuk Indonesia.[108]

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa negara hukum demokratis adalah negara yang didalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt bahwa prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi adalah sebagai berikut:

a. Prinsip Negara Hukum
1) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; pemerintah hanya memiliki legitimasi kewenangan apabila berdasarkan atas aturan hukum dalam wujud Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan lain dibawahnya.
2) Hak-hak asasi; terdapat pengatura yang tegas terhadap hak-hak asasi manusia yang sangat fundamental dan harus dihormati oleh pemerintah.
3) Pembagian kekuasaan; kewenangan pemerintah tidak terpusat hanya pada satu lembaga saja, akan tetapi harus dibagikan pada organ-organ negara yang lain yang memiliki kewenangan berbeda antara satu dengan yang lainnya agar saling mengawasi yang dimaksudkan untuk menciptakan keseimbangan (*checks and balances*).

[108] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*, Cet. Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 8.

4) Pengawasan lembaga kehakiman; pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus dinilai dan dikawal oleh aspek hukum yang dijalankan oleh lembaga yudisial yang bebas dan merdeka.[109]

b. Prinsip-prinsip demokrasi

1) Keputusan-keputusan penting dalam bentuk regulasi hukum diambil dan disetujui bersama dengan organ perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia.
2) Hasil dari pemilihan umum diarahkan untuk mengisi dewan perwakilan rakyat dan untuk pengisian pejabat-pejabat pemerintahan.
3) Keterbukaan pemerintah.
4) Adanya kesempatan untuk membela kepentingannya apabila terjadi suatu tindakan yang merugikan kepentingannya yang dilakukan oleh pemerintah atau penguasa.
5) Setiap keputusan harus melindungi berbagai kepentingan minoritas, dan harus seminimal mungkin menghindari adanya tinndakan kekeliruan dan ketidakbenaran.[110]

Menurut Janedjri M. Gaffar, bahwa setalah menggabungkan prinsip negara hukum dan prinsip demokrasi, maka akan melahirkan konsep negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi berdasarkan hukum. Dalam konsep kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Kekuasaan yang berada di tangan rakyat tersebut dibatasi oleh kesepakatan yang mereka tentukan sendiri secara bersama-sama yang dituangkan dalam aturan hukum yang berdasarkan pada konstitusi sebagai kesepakatan tertinggi dari seluruh rakyat. Aturan hukum yang dibuat oleh rakyat tersebut membatasi dan mengatur proses pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan dalam kegiatan kenegaraan dan pemerintahan.[111]

---

[109] H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht,* (Utrecht: Uitgeverij Lemma BV., 1995), hlm. 41, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.*, hlm. 10-11.

[110] *Ibid.*

[111] Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 65.

Selanjutnya, hukum harus mencerminkan kepentingan dan rasa keadilan rakyat. Oleh karena itu, untuk dapat mewujudkan hukum yang sesuai dengan rasa keadilan masyarakat, maka hukum harus dibentuk melalui suatu prosedur yang demokratis. Hukum dibentuk bukan untuk memenuhi kepentingan kelompok tertentu ataupun kepentingan penguasa yang akan membentuk penguasa yang totaliter. Hukum tertinggi di suatu negara adalah konstitusi yang merupakan cerminan kesepakatan dari seluruh rakyat. Dengan demikian, bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan harus berdasar dan sesuai dengan konstitusi. Selain itu, seluruh kebijakan atau produk hukum yang dikeluarkan untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan harus sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Hal ini karena produk hukum yang dibuat dengan mekanisme yang demokrasi akan sesuai kehendak rakyat, karena kosntitusi sebagai parameter tersebut merupakan kesepakatan rakyat.[112]

Menurut Janedjri M. Gaffar, dalam konsep negara demokrasi berdasarkan hukum dan dalam konsep negara hukum yang demokratis terkandung makna bahwa demokrasi diatur dan dibatasi oleh aturan hukum, sedangkan substansi hukum itu sendiri ditentukan dan dibuat dengan cara-cara yang demokratis berdasarkan konstitusi. Demokrasi dan nomokrasi menyatukan pendekatan kuantitatif dalam mekanisme demokrasi dan pendekatan logika kebenaran dan keadilan hukum berdasarkan kehendak seluruh rakyat yang termaktub dalam konstitusi.[113]

---

[112] *Ibid..*, hlm. 65-66.

[113] Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Parktik Ketatanegaraan IndonesiaSetelah Perubahan UUD 1945,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 6-8.

Berdasarkan paparan di atas , bahwa negara hukum dan demokrasi merupakan dua konsep yang tidak dapat dipisahkan dan saling melengkapi satu sama lain. Hal ini karena demokrasi menjamin adanya keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan negara sedangkan negara hukum memberikan jaminan batasan dan kepastian dalam setiap tindakan masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian, bahwa negara hukum dan demokrasi merupakan dua konsep yang menyatu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

6. Faktor-Faktor Yang Merusak Demokrasi

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang dianut dan diterapkan di suatu negara bukanlah suatu hal yang abadi dan dapat saja mengalami pembusukan. Banyak sekali faktor-faktor yang mengakibatkan hal tersebut dapat terjadi dengan analisis dari berbabai indikator-indikator dan keadaan yang berbeda-beda di masing-masing negara. Dintara ilmuwan yang meneiliti akan faktor-faktor kemunduran demokrasi diantaranya adalah Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt. Levitsky dan Ziblatt menilai bahwa meskipun sebuah negara telah melewati fase transisi, liberalisasi, instalasi dan konsolidasi demokrasi, pembusukan demokrasi tetap saja menjadi ancaman yang nyata bahkan dapat daja mengalami titik balik kemunculan rezim otoritarian. Menurut Levitsky dan Ziblatt, bahwa pemimpin yang otoritarian dapat muncul dari pribadi pemimpin bersifat demagog yang akan menghasilkan konfigurasi politik otoritarian dibalik selimut konfigurasi politik yang seolah-olah demokratis atau konfigurasi politik demokratis yang manipulatif. Menurut Levitsky dan Ziblatt, terdapat empat indikator yang dapat meruntuhkan

bangunan demokrasi melalui tindakan otoritatif.[114] Adapun keempat indikator tersebut adalah:

1) Penolakan atas aturan-aturan main demokrasi, yang ditandai dengan tindakan pelanggaran terhadap aturan dasar bernegara, menolak atau memanipulasi pemilu, melemahkan prinsip konstitusionalisme (pembatasan kekuasaan), pelemahan peran dan fungsi lembaga-lembaga demokrasi, dan bersifat intervensionis.
2) Menyangkal legitimasi lawan politik, dengan melakukan tindakan tuduhan makar terhadap lawan politik.
3) Bersifat represif, dengan kuatnya peran militer dan bersifat intimidatif.
4) Melakukan pembatasan kebebasan sipil dan media, yang dilakukan melalui tindakan pembatasan terhadap kritik dan protes serta pelemahan terhadap pers.

Nancy Bormeo memperkenalkan istilah "*democracy backsliding*" untuk menjelaskan terkait kemunduran dan arus balik demokrasi. Analisis yang dilakukan oleh Bormeo menghasil tiga indikator penting yang menjelaskan tentang terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan demokrasi di suatu negara. Adapun ketiga indikator tersebut antara lain : *pertama,* munculnya kudeta terhadap pemerintahan yang sah. *Kedua,* adanya perluasan kekuasaan eksekutif yang ditandai dengan adanya penambahan masa jabatan Presiden. *Ketiga,* sistem pemilu yang manipulatif sehingga melahirkan pemilu yang intervensionis dan tidak independen.[115]

Berdasarkan indikator-indikator yang disampaikan oleh Bormeo, bahwa indikator yang kedua yakni perluasan kekuasaan eksekutif dalam hal ini melalui mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah oleh Presiden dan Menteri dapat menjadi salah satu faktor yang mengakibatkan kemunduran demokrasi di

---

[114] Steven Levitsky dan Daniel Ziblatt, *How Democracies Die,* (Jakarta: Kompas Framedia, 2018), hlm. 11-12, dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik Ketatanegaraan,* (Yogyakarta, FH UII Press, 2020), hlm. 78.

[115] Nancy Bormeo, "On Democratic Backsliding", *Jurnal of Democracy,* Vol. 27, Issue 1, Januari, 2016, hlm. 8, dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik..,Op.Cit.,* hlm. 80.

Indonesia. Hal ini didasari karena Presiden merupakan aktor penting dalam kehidupan bernegara dan pemegang kendali proses politik yang memiliki kekuasaan yang besar, sehingga apabila kewenangan Presiden sampai menggapai penetuan kepala daerah maka intervensi Presiden terhadap daerah akan sangat besar. Menurut penulis, bahwa paham pembatasan kekuasaan (konstitusionalisme) dan demokrasi adalah suatu kesatuan konsep yang saling melengkapi satu sama lain. Dengan adanya pengembalian hak memiliih kepala daerah dalam hal ini pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyarakat daerah, maka ruang gerak bagi rakyat akan semakin luas sehingga dapat ikut andil dalam pengambilan kebijakan guna membatasi kewenangan Presiden yang terlampau besar. Hal ini jelas sangat berbahaya apabila ruang gerak rakyat dibatasi dan dipersempit dengan adanya hak pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah hanya dimiliki oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri. Rakyat akan kesulitan untuk dapat menyalurkan aspirasi dan ikut andil dalam pengambilan kebijakan di daerah karena ruang yang diberikan dipersempit serta intervensi pemerintah pusat terlalu besar. Dengan demikian, sangatlah jelas bahwa dengan adanya pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah oleh Presiden dan Menteri tanpa adanya keterlibatan masyarakat daerah akan berpotensi menghancurkan bangunan demokrasi di Indonesia.

Selanjutnya, kajian IDEA memaparkan bahwa kemunduran demokrasi cenderung disebabkan oleh para pemimpin tiran yang dipilih melalui proses demokrasi namun memanfaatkan perubahan hukum untuk dapat memperluas kekuasaannya. Kemunduran demokrasi seringkali dilakukan melaui upaya menghilangkan atau memperpanjang masa jabatan eksekutif atau secara sepihak

mengubah aturan pemilihan sesuai dengan kehendak guna menguntungkan kalangannya. Selain itu, upaya pengeroposan demokrasi dapat pula dilakukan dengan upaya melakukan pengurangan terhadap hak pengawasan lembaga lain, pembatasan independensi lembaga yudisial dan media, menyalahgunakan keadaan darurat, serta pembentukan dan pengesahan undang-undang yang membatasa hak-hak yang dijamin oleh konstitusi dalam rangka mengurangi oposisi politik dan perbedaan pendapat.[116]

7. Dinamika Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Berbagai kalangan ahli berbeda-beda dalam membuat syarat-sayarat untuk mengukur demokrasi suatu negara, akan tetapi secara mayoritas kalangan ahli menyetujui bahwa pemilihan umum menjadi salah satu faktor yang sangat penting. Dalam konferensi di Bangkok pada tahun 1965, *International Commission of Jurist* memperluas konsep mengenai *the rule of law*. Dikemukakan oleh komisi ini bahwa syarat-syarat untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *the rule of law* adalah :

1. Perlindungan konstitusional, artinya konstitusi selain dari menjamin adanya perlindungan terhadap hak-hak individu, namun harus pula menentukan terkait prosedur untuk memperoleh perlindungan dari hak-hak individu tersebut;
2. Lembaga kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
3. Pemilihan umum yang bebas;
4. Kebebasan untuk dapat menyatakan pendapat;
5. Jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi dan beroposisi;
6. Pendidikan kewarganegaraan (*civic education*).[117]

---

[116] International Institute for Democracy ang Electoral Assistance, Global State of Democracy : Mengkaji Ketahanan Demokrasi, Edisi Terjemahan, Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2018, hlm. 14, dalam buku Idul Rishan, *Hukum dan Politik..,Op.Cit*, hlm. 85.

[117] Topo Santoso dan Ida Budhiati, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 9.

Berdasarkan syarat-syarat pemerintahan yang demokratis di atas, bahwa salah satu syarat penting dalam terselenggaranya pemerintahan demokratis adalah pemilihan umum, baik pemilihan umum untuk memilih Presiden, dewan perwakilan maupun kepala daerah. Pemilihan kepala daerah di Indonesia sering disebut dengan pilkada, yang merupakan salah satu agenda penting yang telah dilaksanakan sebagai mekanisme pergantian kepemimpinan di daerah.

Menurut Joko J. Prihantoro, pemilihan kepala daerah rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik sebagai Gubernur/Wakil Gubernur mapun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota.[118] Dalam dinamika kehidupan politik di daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya equivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Sisi equivalen dapat terlihat dari kedudukan kedua lembaga tersebut di mana di antara keduanya kedudukannya sejajar dan tidak adanya yang lebih tinggi.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah di Indonesia memiliki ragam yang bervariasi. Hal ini didasari karena perbedaan politik hukum pilkada yang dipilih oleh setiap rezim yang berkuasa di Indonesia. Pemilihan yang dilaksanakan di Indonesia pernah dilaksanakan secara tidak langsung melalui penunjukan secara langsung oleh Presiden dan pemilihan perwakilan yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan kepala daerah oleh masyarakat daerah. Pada saat ini, politik hukum

[118] Hani Adhani, *Sengketa Pilkada : Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 15.

pilkada dilaksanakan secara langsung melalui pemilihan oleh masyarakat daerah. Adapun ragam pemilihan kepala daerah di Indonesia dapat dilihat berdasarkan tabel di bawah ini :

Tabel. 2.1.
Ragam Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia[119]

Periode	**Sistem Pemilihan Kepala Daerah**	**Dasar Hukum**
Periode Penunjukan	Pemilihan dilaksanakan melalui penunjukan Gubernur oleh Presiden atas usulan beberapa calon oleh DPRD Provinsi; Bupati/Walikota ditunjuk atas usulan dari DPRD Kabupaten/Kota	• Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 • Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 • Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok Pemerintahan • Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 • Undang-Undang No. 5 Tahun 1974
Periode Pemilihan Perwakilan	Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota dilaksanakan melalui pemilihan di DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota	• Undang-Undang No. 22 Tahun 1999
Periode Pemilihan Langsung	Pemilihan Gubernur/Bupati/Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat	• Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 • Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 • Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 • Undang-Undang No. 10 Tahun 2016

[119] Wery Gusmansyah, *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Perspektif Siyasah*, (Yogyakarta: Putsaka Pelajar,2017), hlm. 63-64.

Pilihan final dari ragam pemilihan kepala daerah di Indonesia adalah melalui suatu proses pemilihan secara langsung oleh rakyat. Hal ini didasari karena sistem pemilihan kepala daerah secara langsung lebih demokratis daripada sistem pemilihan lainnya. Selain itu, pemilihan kepala daerah secara langsung dianggap lebih sesuai dengan makna kata "demokratis" di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 hasil amandemen. Adapun bunyi Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yakni: "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis*". Menurut Ni'matul Huda, setidaknya terdapat dua alasan penting mengapa pemilihan kepala daerah secara langsung lebih menjamin demokrasi, yakni : *Pertama*, untuk lebih membuka pintu bagi tampilnya kepala daerah yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri. *Kedua,* untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah untuk dijatuhkan di tengah pelaksanaan kepemimpinan kepala daerah.[120]

Menurut Eko Prasodjo, pemilihan kepala daerah secara langsung adalah instrumen untuk dapat meningkatkan *participatory democracy* dan memenuhi segala unsur yang dibutuhkan sebagai negara demokrasi. Apalagi, bahwa sebenarnya demokrasi bersifat lokal, maka salah satu tujuan dari penyelenggaraan pilkada adalah memperkuat legitimasi demokrasi di daerah. Meskipun demikian, keberhasilan dari pilkada langsung tidak bersifat tunggal akan tetapi memiliki faktor-faktor lain yang saling mendukung satu sama lain diantaranya kematangan partai dan aktor politik, budaya politik yang terdapat di masyarakat dan kesiapan dukungan administrasi penyelenggaraan pilkada. Selain itu, terdapat faktor-faktor

[120] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah..,Op.Cit.,* hlm. 2014.

penghambat untuk mewujudkan tujuan pilkada, diantaranya kondisi politik lokal yang sangat heterogen , rendahnya pengetahuan dan kesadaran politik masyarakat, dan buruknya sistem pencatatan kependudukan dan verifikasi data dalam proses penyelenggaraan.[121] Dengan demikian, harus disadari bahwa untuk dapat mewujudkan pilkada yang demokratis bukanlah suatu perjuangan yang mudah dan memerlukan kesadaran serta dukungan dari semua pihak baik masyarakat, partai politik maupun pemerintah.

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung di Indonesia pertama kali dimulai pada tahun 2005. Adapun landasan hukum pelaksanaan pilkada secara langsung yakni :

a. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dilatarbelakangi oleh dua alasan utama, yakni: *Pertama,* karena ketidaksempurnaan dari Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang memiliki kelemahan dalam tahap implementasi, khususnya dalam proses pemilihan kepala daera. *Kedua,* hasil amandemen UUD 1945 yang merubah landasan sistem pemilihan kepala daerah, yang terdapat di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.[122]

Pemilihan kepala daerah yang tertuang di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menjadi titik awal pelaksanaan pilkada secara langsung. Pilkada secara langsung dianggap lebih demokratis dan sesuai dengan amanat dari perubahan UUD 1945. Selain itu, pilkada secara langsung merupakan jawaban atas desakan

---

[121] Hani Adhani, *Sengketa Pilkada..,Op.Cit.,* hlm. 30.

[122] Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019), hlm. 42.

masyarakat yang bergejolak ketika era reformasi yang menuntut adanya demokratisasi dan transparansi dalam pemerintahan baik pada level pusat maupun level daerah. Pilkada secara langsung di dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 menjadi jalan yang lebih demokratis setelah sekian lama berada dalam cengkeraman rezim orde baru yang sama sekali tidak memberikan kesempatan bagi rakyat untuk dapat menentukan pemimpinnya sendiri.[123]

b. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang N0. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Latar belakang terjadinya perubahan terhadap Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sehingga melahirkan Undang-Undang No. 12 tahun 2009 disebabkan karena adanya Putusan Mahkamah Konstitusi N0. 5/PUU-V/2007 mengenai dibukanya calon perseorangan untuk maju menjadi calon kepala daerah selain mekanisme pencalonan melalui partai politik. Putusan tersebut merubah Pasal 56 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi: "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*", artinya di dalam Pasal tersebut bahwa kepala daerah dilimitasi hanya merupakan pasangan calon yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik saja. Bunyi Pasal tersebut pun berubah setelah adanya Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 yang ditegaskan di dalam Pasal 56 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2008 yang berbunyi: "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, atau perseorangan yang didukung oleh sejumlah*

[123] *Ibid.*

orang yang memenuhi persyaratan sebagaimana ketentuan dalam Undang-Undang ini". [124]

Selain adanya perubahan terkait pencalonan kepala daerah, UU No.12 Tahun 2008 juga memberikan dampak yang sangat signifikan dalam hal penyelesaian sengketa hasil perhitungan suara pilkada. Melalui UU No.12 Tahun 2008, penyelesaian sengketa hasil perolehan suara pilkada yang pada mulanya menjadi wewenang Mahkamah Agung beralih menjadi wewenang dari Mahkamah Konstitusi.[125]

c. Undang-Undang No. 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

UU No. 22 Tahun 2014 tujuannya menjadi suatu koreksi atas kekurangan-kekurangan dari pelaksanaan UU No. 12 Tahun 2008. Terdapat perubahan yang bersifat fundamental dari Undang-Undang tersebut, yakni pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada pemilihan yang dipilih oleh DPRD sehingga tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Baik pemilihan gubernur maupun pemilihan bupati dan walikota semuanya dipilih oleh DPRD sebagaimana konsep yang dulu pernah diterapkan di dalam UU No.22 Tahun 1999. UU No.22 Tahun 2014 mendapatkan penolakan keras dari seluruh elemen masyarakat karena dianggap sebagai upaya untuk melemahkan demokrasi di Indonesia. Akibat dari penolakan tersebut, lahirlah

[124] *Ibid..*, hlm. 42-43.

[125] *Ibid.*

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.[126]

d. Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernut, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Akibat dari adanya perubahan yang sangat fundamental di dalam UU No. 22 Tahun 2014 di mana pemilihan kepala daerah dikembalikan kepada pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD, terdapat penolakan yang sangat meluas dari berbagai elemen masyarkat. Akibat dari penolakan trersebut lahirlah Perppu No.1 Tahun 2014 yang kemudian ditetapkan menjadi UU No.1 Tahun 2015. Melalui UU No.1 Tahun 2015, pilkada dikembalikan menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 1 angka 1 UU No.1 Tahun 2015 yang berbunyi: "*Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis*".[127]

e. Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernut, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

---

[126] *Ibid..*, hlm. 43-44.

[127] *Ibid..*, hlm. 44.

Lahirnya UU No. 8 Tahun 2015 merupakan salah satu upaya untuk mempertahankan serta menyemprnakan sistem pilkada secara langsung. Melalui Undang-Undang ini, pemilihan kepala daerah dikembalikan dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara berpasangan setelah sebelumnya hanya memilih kepala daerah saja tanpa adanya pemilihan wakil kepala daerah. Selain adanya pengembalian format pemilihan secara berpasangan antara kepala daerah dan wakil kepala daerah, terdapat beberapa hal yang menjadi sorotan dalam UU No. 8 Tahun 2015, yakni : *Pertama,* ketentuan terkait ambang batas perselisihan perolehan suara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 158 ayat (1) UU No.8 Tahun 2015. *Kedua,* tidak adanya sanksi pidana bagi pengurus partai politik atau gabungan partai politik dan setiap orang yang terlibat dalam jual beli dukungan partai politik. Meskipun terdapat beberapa larangan bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk melakukan transaksi jual beli dukungan sebagaimana tertuang di dalam Pasal 47 ayat (1) UU No.8 Tahun 2015, akan tetapi larangan-larangan tersebut tidak disertai dengan sanksi yang tegas sehingga sangat rawan untuk dilanggar. *Ketiga,* terdapat ambang batas sebagai syarat bagi pencalonan. Ketentuan tersebut tertuang di dalam Pasal 40 ayat (1) UU No.8 Tahun 2015, bahwa setiap partai politik atau gabungan partai politik dapat mendaftarkan pasangan calon apabila telah memenuhi persyaratan perolehan suara paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan[128].

[128] *Ibid..*, hlm. 44-45.

f. Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernut, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

UU No.10 Tahun 2016 menjadi pelengkap dari beberapa ketentuan yang masih kurang di dalam UU No, 8 Tahun 2015. Terdapat ketentuan yang menjadi sorotan dari UU No. 10 Tahun 2016, yakni : *Pertama*, adanya perubahan agenda pilkada serentak secara nasional yang pada mulanya dilaksanakan pada tahun 2027 diubah menjadi tahun 2024. Adanya perubahan agenda tersebut ditegaskan di dalam Pasal 201 ayat (8) UU No.10 Tahun 2016. Perubahan tersebut mengakibatkan terjadinya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023. *Kedua*, akibat adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, mengakibatkan adanya kekosongan jabatan kepala daerah di beberapa daerah di Indonesia. Untuk mengatasi hal tersebut, ditunjuk penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana tertuang di dalam Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016.

8. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung dan Demokrasi

Pasca reformasi, demokrasi di Indonesia mengalami perkembangan yang begitu pesat. Peningkatan partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara disalurkan melalui mekanisme-mekanisme yang mendukung peningkatan demokrasi dengan memperhatikan prinsip keterbukaan dan kesamaan. Salah satu bentuk dari mekanisme tersebut yakni diselenggarakannya pemilihan kepala daerah.

Ketentuan mengenai pillkada diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis. Ketentuan tersebut merupakan buah dari proses Perubahan Kedua UUD 1945. Terdapat suatu pertanyaan yang muncul berdasarkan rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yakni apakah yang dimaksud dengan pernyataan "dipilih secara demokratis".[129]

Dalam proses pembahasan ketentuan pilkada dalam UUD 1945, terdapat dua pandangan berbeda. Pendapat pertama yakni golongan yang mengusulkan agar pilkada dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak melalui suatu mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh DPRD. Sedangkan, pendapat kedua yakni golongan yang menghendaki pilkada tetap dilakukan melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD. Kedua pendapat yang terdapat dalam perumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tersebut terjadi ketika menjelang perubahan kedua UUD 1945, sehingga tidak memiliki keterkaitan dengan ketentuan tentang pemilihan umum yang ditetapkan pada perubahan ketiga UUD 1945. Ketentuan terkait pemilihan umum di atur dalam Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur secara khusus terkait pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden.[130]

Kesepakatan untuk menggunakan rumusan "dipilih secara demokratis" untuk pilkada bertujuan agar pelaksanaannya bersifat fleksibel. DPR selaku pembuat undang-undang dapat menentukan sistem pilkada yang sesuai dengan kondisi daerah tertentu apakah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau melalui

---

[129] Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 93.

[130] *Ibid..*, hlm. 93-94.

perwakilan oleh DPRD. Selain itu, hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat antar daerah yang berbeda-beda satu sama lainnya. Hal tersebut berkorelasi dengan ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 18B UUD 1945 yang mengakui satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, serta pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat.[131]

Adanya perbedaan proses pembahasan antara pilkada dan pemilu, baik dari segi waktu maupun argimentasi yang mendasarinya, berakibat keduanya diatur di dalam ketentuan dan dengan materi yang berbeda. Artinya, pilkada secara langsung yang di praktikan di Indonesia pada saat ini bukan disebabkan karena pemilu juga dilaksanakan secara langsung, walaupun memang bahwa pilkada juga merupakan suatu proses pemilihan umum di tingkat lokal. Konsekuensi dari perbedaan tersebut tidak hanya berpengaruh terhadap cara pemilihan, akan tetapi juga berimplikasi terhadap pelaksana, peserta bahkan penyelesaian perselisihan.[132]

Menurut Hamdan Zoelva, terdapat dua prinsip utama yang terkandung di dalam rumusan "kepala daerah dipilih secara demokratis" apabila ditarik melalui perspektif politik hukum, yakni: *pertama,* kepala daerah harus "dipilih" melalui mekanisme pemilihan dan tidak dimungkinkan melalui mekanisme pengangkatan atau penunjukan langsung; *kedua*, pemilihan yang dilakukan harus bersifat demokratis. Kata demokratis dalam ketentuan tersebut memiliki makna bahwa pemilihan dapat dilakukan secara langsung oleh rakyat ataupun dapat juga melalui

---

[131] *Ibid.*

[132] *Ibid..*, hlm. 94-95.

mekanisme pemilihan yang dilakukan oleh DPRD yang anggota-anggotanya juga merupakan hasil pemilihan demokratis melalui mekanisme pemilu.[133]

Frasa "secara demokratis" yang terdapat di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 telah mendapatkan penafsiran oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 yang menyatakan bahwa menjadi kewenangan pembentuk undang-undang untuk menentukan pemilihan kepala daerah dipilih secara langsung ataupun tidak langsung dan keduanya dinyatakan bersifat konstitusional dan menjadi kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Lebih lanjut, bahkan pembentuk undang-undang dapat menentukan sistem yang berbeda-beda sesuai dengan daerah masing-masing. Apabila di Jakarta pilkada dilakukan secara langsung, tidak berarti di Yogyakarta juga harus demikian, demikian pula di daerah-daerah lain di Indonesia. Hal tersebut sesuai dengan keragaman masyarakat Indonesia, baik dilihat dari segi adat, struktur masyarakat, maupun tingkat kesiapannya.[134]

Hasil akhir tafsir konstitusi oleh pembentuk undang-undang terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 terkait klausa "dipilih secara demokratis" adalah pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. ketentuan tersebut tertuang di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pilkada langsung merupakan terobosan politik yang signifikan dalam mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Tidak sedikit teoretisi demokrasi yang mengemukakan bahwa pada dasarnya semua politik itu lokal. Artinya, demokrasi

---

[133] Hamdan Zoelva, "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi,* Vol.10, No.3, (2013), hlm. 381.

[134] Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu, Op.Cit.,* hlm. 95.

di tingkat nasional akan tumbuh dan berkembang secara baik apabila didukung oleh nilai-nilai demokrasi lokal. Pilkada merupakan salah satu bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) serta upaya mewujudkan tata pemerintahan yang efektif.[135]

Pelaksanaan pilkada pada dasarnya juga merupakan tindak lanjut realisasi prinsip-prinsip demokrasi yang meliputi jaminan atas prinsip-prinsip kebebasan individu dan persamaan khususnya dalam hak politik. Dalam hal ini, pilkada dapat dikategorikan sebagai proses demokrasi formal yang merupakan tindak lanjut jaminan terhadap hak-hak politik tersebut. Oleh karena itu, menurut Siti Zuhro bahwa pilkada harus dilihat bukan hanya sebatas suatu pesta demokrasi lokal, akan tetapi juga sebagai instrumen proses pendalaman demokrasi, khususnya di tingkat lokal.[136]

Pilkada menjadi suatu mekanisme yang demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak serta kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon yang bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama. Penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis tercermin melalui proses rekruitmen kepala pemerintahan.[137] Sebaik apapun suatu negara yang di tata secara demoratis, tidak akan dianggap benar-benar demokratis apabila pemimpin-pemimpinnya tidak dipilih secara bebas oleh rakyatnya sendiri. Pemilihan selalu

---

[135] Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum Pilkada...,Op.Cit.,* hlm. 33.

[136] Siti Zuhro, "Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi,* Vol.4, (2012), hlm. 30-31.

[137] Zainal Arifin Hoesein, "Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 6, (2010), hlm. 21.

dijadikan sebagai parameter untuk menentukan sebuah negara demokratis atau tidak, sekalipun demokrasi memang tidak semata-semata ditentukan oleh ada atau tidak adanya pemilihan oleh rakyat atas pemimpin-pemimpinnya.

Menurut Samsul Wahidin, terdapat beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan pilkada dilaksanakan secara langsung, yakni: *Pertama,* pilkada merupakan suatu jawaban atas tuntutan aspirasi masyarakat karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan bahkan kepala desa telah dilaksanakan secara langsung. Tuntutan masyarakat tersebut menjadi bagian penting yang harus diakomodir untuk memilih kepala daerah secara mandiri agar sesuai dengan kehendak masyarakat daerahnya. *Kedua,* pilkada merupakan manifestasi dari UUD 1945. Hal ini merupakan amanat dari Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang memberikan pedoman bahwa pilkada harus dilaksanakan secara demokratis. *Ketiga,* pilkada dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat. *Keempat,* pilkada menjadi salah satu faktor penguat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah faktor penguatnya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui proses pilkada serta didukung dengan legitimasi dari masyarakat daerah, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan kualitas di daerah akan mendorong keberhasilan dari tujuan pelaksanaan otonomi daerah. *Kelima,* pilkada merupakan sarana yang sangat penting dalam proses kaderisasi pemimpin-pemimpin di tingkat nasional.[138]

[138] Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 139-141.

Semangat dilaksanakannya pilkada langsung merupakan koreksi terhadap sistem demokrasi khusus prosedur pemiliha secara tidak langsung yang di praktikan pada era orde baru. Dalam kacamata politik, perubahan ini merupakan perubahan konsep sistem pemerintahan di tingkat lokal dari sistem parlementarian menuju sistem presidensialisme dan merupakan pilihan yang sangat tepat dalam mengelola masa transisi Indonesia dari era otoritarian menuju era konsolidasi demokrasi.[139]

Berdasarkan paparan di atas, bahwa pemilihan pilkada secara langsung merupakan kehendak dan merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat sebagai suatu koreksi dari pelaksanaan pilkada secara tidak langsung yang serat akan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Hal ini merupakan suatu upaya untuk melakukan konsolidasi demokrasi di tingkat lokal. Meskipun Mahkamh Konstitusi memberikan keleluasaan kepada pembuat undang-undang untuk dapat menentukan pilkada baik secara langsung maupun secara tidak langsung melalui Putusan MK No. 072-073/PUU-II/200, akan tetapi masyarakat menghendaki pilkada dilaksanakan secara langsung. Dengan demikian, bahwa pelaksanaan pilkada yang dilaksanakan secara langsung merupakan manifestasi dari kehendak rakyat dan sesuai dengan prinsip demokrasi.

B. Teori Otonomi Daerah

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni kata *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi memiliki makna membuat

[139] Nasrullah dan Tanto Lailam, *Politik Hukum...,Op.Cit.,* hlm. 36.

perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Namun, dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah memiliki perluasan makna, yakni selain mengandung arti *zelfwetgeving* akan tetapi juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri). [140]

Di dalam *Black's Laws Dictionary,* otonomi atau *autonomy* berarti *the right of self goverment; a self governing state.*[141] Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, otonomi memiliki arti berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri; kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.[142]

Menurut Van Vollenhoven, otonomi dapat diartika sebagai *zelfwetgeving* (membentuk undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengendalikan sendiri), dan *zelfpolitie* (menindak sendiri). Namun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom tidak boleh melebihi kewenangan pemerintah pusat.[143] Lebih lanjut, Philipus M. Hadjon mengartikan otonomi daerah sebagai penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas dan cara menjalankannya. Selanjutnya, Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa hakikat otonomi daerah berasal dari unsur

---

[140] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,Op.Cit.*, hlm. 83.

[141] Brian A. Garner, *Black's Law Dictionay,* Cet. Ke-XI, (United States of America: Thomson Bussiness, 2004), hlm. 145.

[142] Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* hlm. 992.

[143] S. H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah,* Cet. Ke-VI, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2012), hlm. 33-34.

kebebasan, bukan berasal dari kemerdekaan yang menjadi subsistem atau negara baru dari suatu negara kesatuan.[144]

Menurut David Held, otonomi secara substansial mengandung makna sebagai kemampuan manusia untuk melakukan pertimbangan secara sadar-diri, melakukan perenungan diri dan melakukan penentuan diri, di mana otonomi mencakup di dalamnya kemampuan untuk berunding, mempertimbangkan, memilih dan melakukan atau tidak melakukan tindakan yang berbeda baik dalam kehidupan pribadi maupun dalam kehidupan publik, dengan memegang teguh kebaikan demokrasi.[145]

Berdasarkan pendapat beberapa ahli di atas, dapat diambil kesimpulan bahwa otonomi daerah merupakan wewenang suatu daerah untuk dapat mengatur dan mengelola kepentingan dan urusan pemerintahannya secara mandiri sesuai dengan kebutuhan dan keadaan daerah tersebut guna mewujudkan kesejahteraan.

Otonomi merupakan suatu usaha untuk mewujudkan kesejahteraan. Untuk mewujudkan kesejahteraan di suatu negara maka akan dihadapkan dengan realitas bahwa kebutuhan dan permasalahan antara daerah satu dengan daerah lainnya akan berbeda-beda. Selain itu, kebutuhan dan permasalahan antara daerah senantiasa akan berkembang mengikuti dinamika setiap daerah setempat. Maka dalam pelaksanaan otonomi harus diberikan ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk menjamin adanya kebebasan tersebut

---

[144] Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Cet. Ke-III, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2015), hlm. 254-255.

[145] David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global: dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 180-181.

dan demi mewujudkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa hakikat otonomi adalah kemandirian, meskipun bukan merupakan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstandigheid* bukan *onafhankelijheid*).[146]

Konsep hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam otonomi menurut Ismail Sunny sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda memiliki lima tingkatan, yakni[147] :

1. Negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui UU No. 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang menganut otonomi terbatas. Meskipun di dalam undang-undang tersebut ditegaskan terkait asas desentralisasi, akan tetapi substansinya justru sangat sentralistik.
2. Negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus ditopang dengan kekayaan dan keuangan yang memadai. Oleh karena itu, sangatlah penting adanya pengaturan terkait perimbangan kekayaan dan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengelolaan kekayaan dan keuangan tidak senantiasa tersentralisasi di pusat.
3. Negara *quasi* federal dengan provinsi atas kebaikan pemerintah pusat. Ciri negara seperti ini adalah kekuasaan pada pemerintah pusat untuk menentukan berlaku atau tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Oleh karena itu, negara seperti ini disebut juga dengan istilah negara federal semu.
4. Negara federal dengan pemerintahan federal. Terdapat negara-negara bagian di dalam negara federal. Jenis negara ini seperti sistem yang diterapkan di negara Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Swiss.
5. Negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi apabila pemerintah pusat tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth.*

---

[146] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001), hlm. 26.

[147] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah..,, Op. Cit.,* hlm. 87-88.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. cara penentuan urusan daerah tersebut akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Termasuk ke dalam kategori otonomi terbatas apabila: *Pertama,* urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu. *Kedua,* apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan dengan sedemikian rupa, sehingga berimplikasi pada kemandirian daerah yang semakin terbatas untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga,* sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal yang berakibat pada pembatasan ruang gerak otonomi daerah. Sedangkan, kondisi yang termasuk ke dalam kategori otonomi luas bertolak pada suatu prinsip di mana semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali beberapa urusan yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintahan pusat. Di negara modern, terlebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan (*welfarestate*), urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.[148]

Secara praktik, istilah otonomi sering dipadukan dengan istilah desentralisasi. Pada dasarnya, pengertian otonomi dan desentralisasi memiliki makna yang berbeda. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect*, sedangkan desentralisasi berkaitan dengan *administrative aspect.* Dengan demikian, bahwa antara otonomi daerah dan desentralisasi memiliki orientasi pada

[148] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...., Op.Cit.,* hlm. 74.

proses kemandirian daerah sehingga senantiasa tidak bergantung kepada pusat, namun secara mendalam makna otonomi berkaitan dengan aspek politik sedangkan desentralisasi berkaitan dengan aspek administratif.[149]

Dalam konteks hukum ketatanegaraan, otonomi daerah bukan hanya terkait pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas, akan tetapi otonomi daerah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara yakni demokrasi dan negara yang berdasarkan hukum. [150] Tanpa adanya pemberian otonomi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintahan, tidak mungkin suatu negara dapat dikatakan sebagai negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi dan negara berdasarkan hukum. Terdapat dua unsur yang terkandung dalam pemberian otonomi daerah, yakni : *Pertama*, pemberian tugas dalam arti urusan-urusan yang harus dikerjakan oleh daerah. *Kedua*, pemberian kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan secara mandiri prosedur penyelesaian urusan tersebut.[151]

Dengan adanya penyerahan urusan sekaligus penyelesaian dari urusan tersebut kepada pemerintah daerah, maka akan mengurangi beban dari pemerintah pusat dan memberikan rasa tanggung jawab kepada daerah untuk turut serta mewujudkan tujuan dari otonomi daerah. Artinya, terhadap berbagai masalah yang

---

[149] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas*, (Jakarta: Rajawali Press, 2020), hlm. 45-46.

[150] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...., Op.Cit.*, hlm. 67.

[151] Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Orasi Dies Natalies UNPAR Bandung, 1983), hlm. 18. Dalam Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan...,Op.Cit.*, hlm. 46.

berkaitan dengan urusan sosial atau ekonomi yang terdapat di suatu wilayah mewajibkan kepada pemerintah daerah untuk dapat mengambil suatu kebijakan guna menyelesaikan urusan tersebut secara mandiri. Akan sangat tidak efektif apabila penyelesaian setiap masalah di daerah harus menunggu instruksi atau perintah dari pemerintah pusat karena akan memperlambat penyelesaian masalah serta menghambat daerah untuk berkembang. Implikasi dari penerapan otonomi daerah ini pada akhirnya akan mendorong terciptanya sistem pemerintahan yang demokratis karena terdapat pembagian kewenangan dalam menjalankan pemerintahan sehingga terhindar dari adanya penumpukan kewenangan. [152]

Melalui pembentukan daerah otonom, akan terjadi proses *transfer of political power* baik untuk tujuan politik maupun untuk tujuan administratif. Tujuan politik dari pembentukan daerah otonom adalah dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi karena akan mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan di pusat yang berisiko menimbulkan tirani. Salah satu cara untuk mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan adalah melalui *transfer of authority and responsibilty for public from the central goverment to subordinate or quasi-independent goverment organization or the private sector.*[153] Jaminan proses desentralisasi sangat penting dan fundamental dalam negara yang menganut paham demokrasi. Hal ini didasari karena rakyat diberikan ruang dan berperan aktif dalam pemerintahan. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat daerah yang beragam antara satu daerah dengan yang lainnya dapat terskomodasi karena karena penyelenggaraan kepentingan

[152] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan..., Op. Cit.,* hlm. 46-47.

[153] *Ibid.*

masyarakat daerah diserahkan kepada daerah itu sendiri melalui sistem desentralisasi.[154]

Selanjutnya, tujuan dari *transfer of politocal power* selain terkandung tujuan politik namun juga mengandung tujuan administratif. Tujuan administratif dari adanya *transfer of political power* adalah untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan karena urusan yang memungkinkan untuk diselenggarakan oleh daerah akan diserahkan kepada daerah. Sebagai konsekuensi dari tindakan tersebut adalah membuka ruang bagi rakyat untuk dengan cepat memutus berbagai kepentingannya sendiri yang berhubungan langsung dengannya. Dalam kondisi inilah pemerintah daerah berwenang untuk membentuk kebijakan yang sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan yang berkembang di daerah.[155] Dengan adanya efektifitas dan efisiensi administratif hal ini akan mempermudah berbagai macam keperluan baik menyangkut penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pemenuhan kepentingan dan pelayanan kepada masyarakat daerah. Dengan demikian, pelayanan terhadap masyarakat daerah akan berjalan lebih baik sehingga upaya kesejahteraan daerah dapat terwujud.

2. Desentralisasi

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin "*de*" berarti lepas dan "*centrum*" artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi karena kata "*de*" yang terdapat dalam kata desentralisasi dimaksudkan untuk

---

[154] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia –Identifikasi Faktor yang MempengaruhiPenyelenggaraan Otonomi Daerah,* (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm. 13.

[155] Robert Rienow, *Introduction to Government,* (New York: Alfred A. Knoof.III, 1966), hlm. 574.

menolak kata sebelumnya. Dengan demikian, desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat. Desentralisasi tidak terputus dengan pusat akan tetapi bermaksud menjauh dari pusat.[156]

Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi dapat dimaknai sebagai sebagai penyerahan kekuasaan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi tersebut merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi kenegaraan) atau dapat pula disebut desentralisasi politik dan tidak dapat dikatakan senagai *ambtelijke decentralisatie* yang dapat dimaknai dekonsentrasi. Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal tersebut, pemerintah pusat tidak kehilangan kewenagannya karena instansi bawahan hanya melaksanakan suatu kewenangan dengan mengatasnamakan pemerintah pusat sehingga tanggung jawab masih berada di pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif sehingga rakyat tidak ikut dilibatkan. Akan tetapi, lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan dengan *mandaat van bevoegheid* . Hal ini jelas berbeda dengan *staatskundige decentralisatie* di mana suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap. Peralihan ini mengakibatkan pemerintah pusat kehilangan kewenangan dan tanggung jawabnya kepada pemerintah daerah.[157]

---

[156] Lukman Santoso AZ, *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Peoblematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), 43.

[157] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *Op.Cit.*, hlm. 64-65.

Desentraslisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*) karena terjadi...*a superior government - one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to lower government unit – one encompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of authority.*[158]

Dari aspek politik, Parson mendifinisikan desentralisasi sebagai "*sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, aech having authority within a specific area of the state"* (pembagian kekuasaan pemerintah dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara). Sedangkan mawhood memberikan definisi desentralisasi sebagai "*devolution of power from central to local governments* (devolusi kekuasaan yang berasal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah).[159]

Menurut Henry Maddick, desentralisasi mencakup proses dekonsentrasi dan devolusi di mana hal tersebut merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang beralih menjadi kewenangan pemerintah daerah.[160] Berbeda dengan pendapat sebelumnya, menurut Rondinelli dan Chema bahwa desentralisasi secara perspektif administratif

---

[158] *Ibid..*,hlm. 61.

[159] Philip Mawhood, *Local Government in the Third World,* (Chicester, UK : John Wisley and Sons, 1983), dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*,*Op.Cit.*, hlm. 61.

[160] Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development*, (London: Asia Publishing House, 1966), hlm. 23. Dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, hlm. 61.

merupakan "*the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organization, local administrative units, semi autonomous and parastatal organizationals, local government or not –government organizations"* (peralihan kewenangan perencanaan, pengambilan keputusan dan administratif dari pemerintah pusat ke oragnisasi lapangan, satuan administrasi daerah, lembaga-lemabaga semi otonom dan antar daerah (*parastatal*), pemerintah daerah atau lembaga-lembaga swadaya masyarakat).[161]

Desentralisasi adalah suatu strategi untuk mendemokratisasikan sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Desentralisasi berlawanan dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan suatu keputusan berkonsentrasi pada pemerintah pusat, sedangkan desentralisasi memberikan kewenangan kepada pemerintah yang lebih rendah untuk mengambil suatu kebijakan secara langsung sesuai dengan isu yang terdapat di daerahnya. Desentralisasi dilaksanakan melalui penyerahan secara sistematis dan rasional serta terdapat pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah atau dari level atas kepada level bawah.[162]

Dianutnya desentralisasi di suatu negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi, hal ini karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidak mungkin dilaksanakan desentralisasi tanpa adanya sentralisasi. Sebab apabila desentralisasi tanpa diimbangi dengan

---

[161] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, *Op. Cit*, hlm. 62.

[162] *Ibid..*, hlm. 66-67.

sentralisasi akan berpotensi mengakibatkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarasa, memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah, sehingga menjelma menjadi suatu kedaulatan baru di dalam suatu kedaulatan negara. Otonomi daerah dan daerah otonom pada dasarnya merupakan ciptaan pemerintah, walaupun demikian hubungan keduanya adalah hubungan antarorganisasi dan bersifat *resiprokal*.[163]

Desentralisasi di kalangan ahli hukum Indonesia didefinisikan secara beragam. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.[164] Sedangkan menurut Amrah Muslimin, desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan kewenangan oeh pemerintah pusat pada badan-badan otonom yang berada di daerah.[165] Menurut Irawan Soejito, desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.[166]

Di dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah

---

[163] *Ibid.*

[164] Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal,* (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 15-16.

[165] Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah,* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 42.

[166] Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1990), hlm. 29.

pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.[167] Di dalam UU Pemda, desentralisasi dianggap sebagai suatu prosedur penyerahan urusan pemerintahan yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi, sehingga desentralisasi merupakan suatu prosedur atau cara dalam menjalankan suatu pemerintahan sedangkan otonomi merupakan asas dalam menjalankan desentralisasi.

Selain menggunakan desentralisasi, suatu negara dengan bentuk negara kesatuan seperti Indonesia harus tetap menerapkan sentralisasi dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang dilakukan sepenuhnya oleh dan dari pusat atau oleh pusat secara bersama-sama dengan pemerintah daerah. Akan tetapi, kadar penerapan asas sentralisasi jangan sampai terlalu berlebihan karena berpotensi akan merusak proses demokratisasi di daerah dan akan menutup celah kreativitas daerah dalam menjalannkan pemerintahannya.[168] Kekhawatiran akan sisi negatif dari sentralisasi tersebut merupakan suatu dampak dari tindakan untuk membandingkan sisi demokratis dari sentralisasi dan desentralisasi, dan secara umum bahwa desentralisasi dianggap lebih demokratis.

Dalam praktiknya, keunggulan desentralisasi dibandingkan dengan sentralisasi tidak berarti bahwa desentralisasi merupakan satu ukuran yang cocok untuk semua hal (*one size for fits* all) dan tidak memiliki sisi negatif. Selain memiliki sisi positif dalam tatanan normatif, akan tetapi dalam pelaksanaannya desentralisasi memiliki sisi kelemahan. Berdasarkan laporan *World Bank* bahwa terdapat beberapa hal yang menjadi kelemahan desentralisasi, yakni :

---

[167] Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[168] Dilys M Hill, *Democratic Theory and Local Government,* (London : George Allen & Unwin Ltd, 1971), hlm. 20.

> *Decentralization may not be always be efficient, especially for standardized, routine, network-based service. It can result in the loss of economies of scale and control over scarce financial resources by the central goverment. Weak administrative or technical capacity at local levels may result in services being delivered less efficiently and and effectivelly in some areas of the country. Administrative responsibilities may be transferred to local levels without adequate financial resources.....Decentralization can sometimes make coordination of national policies more complex and may allow functions to be captured by local elites.*[169]

Berdasarkan pada pemikiran yang melihat sisi keunggulan dan kekurangan desentralisasi dalam proses pelaksanaan pemerintahan, maka dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukanlah suatu pilihan yang bebas nilai, namun dipraktikan karena faktor kepentingan (*interest*) dan konstelasi politik (*political constelation*). Selanjutnya, pelaksanaan desentralisasi di berbagai negara di dunia tidak memiliki pola yang sama serta tidak memiliki jaminan pasti bahwa negara yang menerapkan desentralisasi akan menjadi negara yang benar-benar demokratis. Artinya, menjadikan desentralisasi sebagai *panacea* atau obat bagi semua penyakit dan permasalahan kenegaraan tidak selamanya menjadi suatu solusi yang tepat namun harus diimbangi dengan desain dan implementasi yang matang.[170]

Pemikiran dari John M. Cohen dan Stephen B. Peterson sangatlah tepat bahwa perjuangan untuk mengembangkan konsep atau teori desentralisasi sampai tingkat sempurna sangat memerlukan waktu yang lama dengan merekonstruksi kelembagaan dan manajemen daerah.[171] Artinya, tidaklah cukup hanya dengan mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan dari yang semula bersifat

---

[169] World Bank Report 2000/2001.

[170] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah..,Op.Cit.,* hlm. 57.

[171] *Ibid.,* hlm. 58.

sentralistik menjadi sangat desentralistik dan hanya diikuti dengan adanya dasar hukum undang-undang tanpa diikuti dengan adanya perubahan paradigma yang menyeluruh sehingga berimplikasi pada implementasi dari desentralisasi tersebut.

Dalam pelaksanaannya, desentralisasi merupakan konsep yang berkaitan dengan pengambilan keputusan dalam suatu organisasi termasuk organisasi negara di mana pengambilan keputusan tersebut dapat berupa keputusan politik dan keputusan administratif. Berdasarkan dua jenis pengambilan keputusan yang telah disebutkan di atas , dapat diambil beberapa variasi pelaksanaannya, yakni :

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan berada pada puncak hierarki organisasi yang bersifat terspusat sehingga menghasilkan sentralisasi;
2. Keputusan alokasi dilakukan oleh puncak hierarki organisasi, sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada setiap jenjang sehingga disebut dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan sepenuhnya diserahkan kepada setiap jenjang organsiasi sehingga disebut desentralisasi.[172]

Menururut Logemann, dengan menggunakan perspektif lain yang memasukan dekonsentrasi sebagai bagian dari desentralisasi, terdapat dua variasi dalam memaknai desentralisasi, yakni[173] :

1. Dekonsentrasi atau desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Seperti, pelimpahan dari menteri kepada gubernur atau dari gubernur kepada bupati/walikota dan seterusnya secara hierarkis. Pelaksanaan dari desentralisasi ini tidak perlu melibatkan rakyat atau wakil rakyat di daerah (DPRD).
2. Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) disebut juga dengan istilah desentralisasi politik, yakni pelimpahan kekuasaan perundang-undangan dan pemerintahan dari daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya (*regelende en besturende bevoegheiden*) kepada unit-unit pemerintahan daerah otonom. Pelaksanaan dari desentralisasi ini

[172] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah,* (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 8.

[173] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentuka Peraturan Daerah.., Op.Cit.,* hlm. 59.

> mensyaratkan adanya partisipasi dan keterlibatan rakyat maupun perwakilan rakyat daerah sesuai dengan batas teritorial daerah masing-masing.

Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralisatie*) masih dapat dibedakan menjadi dua kategori, yaitu: *Pertama,* desentralisasi teritorial (*territoriale decentralizatie*), yakni penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengatur urusan daerah (otonomi). Batas pengaturannya adalah wilayah dari daerah tersebut sehingga mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan kekuasaan tersebut. *Kedua,* desentralisasi fungsional (*functionale decentralizatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tertentu. Secara umum, beberapa ahli memasukan keduanya yakni desentralisasi teritorial maupun desentralisasi fungsional ke dalam lingkup pengertian desentralisasi politik.[174] Desentralisasi teritorial berkaitan dengan cara pembagian kekuasaan negara kepada daerah-daerah. perwujudan dari pembagian kekuasaan tersebut, pusat melimpahkan wewenang kepada daerah untuk dapat mengatur dan mengurus kepentingan-kepentingan sesuai dengan aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas yurisdiksi kelembagaannya. Dalam desentralisasi teritoral, terdapat pengakuan adanya hak mengatur dan mengurus kepentingan daerah sendiri oleh badan-badan politik di daerah yang telah dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.

Desentralisasi fungsional atau disebut juga dengan desentralisasi vertikal mengandung arti pelimpahan wewenang dari pusat kepada segolongan masyarakat

[174] *Ibid..*, hlm. 59-60.

yang terkait dengan fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur dan mengurus sesuai dengan batas yurisdiksi fungsi tersebut.[175] Artinya, desentralisasi fungsional menunjuk pada adanya pengakuan terhadap golongan-golongan tertentu dalam suatu masyarakat, bukan badan-badan politik daerah, untuk mengatur dan mengurus kepentingannya.

Dari segi bentuk, van der Pot dan Donner telah membedakan bahwa bentuk dari desentralisasi adalah otonomi (*autonomie*) dan tugas pembantuan (*medebewind/zelfbestuur*).[176] Salah satu aspek dari desentralisasi adalah tugas pembantuan (*medebewind*), yang satu sama lain tidak dibedakan. Van der Pot menyebutnya dengan "*vooral ten aanzien van provincie en gemeente wordt vanouds onderscheiden tussen twee vormen van decentralisatie; autonomie en medebewind".*[177] *Medebewind* memiliki makna yakni tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah oleh pusat atau daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Dari segi wewenang, *medebewind* merupakan bentuk otonomi tidak penuh karena daerah hanya mengusasi tata cara penyelenggaraan tidak menguasai isi pemerintahan.

Menurut van der Pot dan Donner, desentralisasi dapat diwujudkan dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*) atau desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional

---

[175] SLS Danuredjo, *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia,* (Jakarta: Penerbit Laras, 1967), hlm. 75.

[176] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukam Peraturan Daerah, Op.Cit.,* hlm. 60.

[177] *Ibid..*, hlm. 61.

(*functionale decentralisatie*) yang menjelma menjadi badan-badan yang menjalankan tujuan tertentu (*doelcorporaties*).[178] Apabila dilihat dari segi wewenang, desentralisasi memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menangani urusan-urusan tertentu sebagai urusan daerah. Melalui desentralisasi, beban yang dimiliki oleh pemerintah pusat akan terkurangai karena tidak semua peraturan dan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tugas langsung dari pusat.[179] Dengan demikian, pemerintah pusat dapat melimpahkan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusannya dalam rangka meringankan beban pekerjaan pusat.

Menurut Brian C. Smith, bahwa terdapat peran penting desentralisasi dalam proses demokratisasi di daerah. Smith memaparkan setidaknya 9 (sembilan) hipotesa yang berkaitan dengan konsekuensi politik demokratisasi. Adapun kesembilan hipotesa tersebut yakni: *Pertama,* semakin terdesentralisasi suatu sistem pemerintahan, maka semakin berpeluang bagi adanya distribusi kekuasaan yang lebih merata di dalam sebuah organisasi. *Kedua,* semakin terdesentralisasi suatu sistem pemerintahan, maka secara politik akan berpengaruh terhadap perbaikan pendidikan masyarakat. *Ketiga,* semakin terdesentralisasi suatu sistem pemrintahan, sistem tersebut akan lebih menjamin adanya stabilitas. *Keempat,* semakin besar desentralisasi yang diberikan, maka akan semakin mendekatkan antara negara dengan warga negaranya. *Kelima,* desentralisasi merupakan suatu ajang latihan bagi kepemimpinan politik yang akan berpengaruh terhadap cara

[178] *Ibid.*

[179] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar..,Op.Cit.*, hlm. 10.

mengatur dan memobilisasi berbagaimacam kegiatan politik dan artikulasi kepemimpinan. *Keenam,* semakin besar desentralisasi, maka akan menciptakan partisipasi yang lebih besar dari masyarakat. *Ketujuh*, semakin tinggi tingkat desentralisasi, akan memperbesar potensi konflik yang terjadi. *Kedelapan,* semakin besar desentralisasi, akan mengurangi dukungan terhadap eksistensi persaiangan bebas (*laissez-faire*) dan perlindungan terhadap hak-hak kepemilikan pribadi maupun kelompok. *Kesembilan,* semakin besar desentralisasi, akan meningkatkan akuntabilitas dari pejabat di daerah.[180]

Dalam pandangan Rondinelli, bahwa suatu pemerintahan yang terdesentralisasi dan pemilihan pejabatnya dilakukan secara teratur akan lebih demokratis daripada pemerintahan yang terdesentralisasi namun terkontrol oleh kepentingan politik dari partai politik maupun pemerintahan pusat yang dominan. Pandangan tersebut tidak lepas dari perhatian Rondinelli yang memfokuskan pada desentralisasi administratif daripada desentralisasi politik.[181]

Desentralisasi dan demokrasi merupakan dua konsep yang berbeda satu sama lain akan tetapi memiliki keterkaitan. Secara umum, desentralisasi memiliki orientasi dan merujuk pada hubungan antara pusat dan daerah, sedangkan demokrasi berkaitan dengan proses dan prosedur politik yang menitikberatkan pada partisipasi rakyat pada penyelenggaraan pemerintahan. Dengan demikian, berdasarkan hal tersebut bahwa dengan adanya kewenangan yang dimiliki oleh

[180] Brian C. Smith, *Decentralization: the Territorial Dimention of the State*, (London: George Allen & Unwin, 1985), hlm. 145-147, dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op.Cit.*, hlm. 72.

[181] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,Op.Cit.*, hlm. 72.

daerah dalam mengatur dan mengurus urusannya melalui demokrasi, maka akan berdampak pada kemudahan akses rakyat di daerah untuk berpartisipasi dan terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Menurut Ni'matul Huda, pandangan terkait desentralisasi memiliki korelasi yang kuat dengan demokrasi didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan kebijakan-kebijakan politik di daerah. hal ini berkaitan dengan kenyataan bahwa setelah adanya desentralisasi, lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan dalam proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan publik lebih dengan dekat rakyat. Kedekatan tersebut juga memungkinkan rakyat untuk dapat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang besar.[182]

Pengalaman-pengalaman desentralisasi yang terjadi di negara-negara berkembang serta pengalaman program-program dan kebijakan lainnya menunjukan bahwa pelaksanaan desentralisasi bukan hanya proses teknis untuk melaksanakan rencana awal, namun merupakan suatu proses politik yang dinamis dan spekulatif. Beragam faktor politik, sosial, perilaku, ekonomi dan organisasi sangat mempengaruhi tingkat pelaksanaan kebijakan desentralisasi baik pada tahap penyusunan kebijakan maupun tingkat keberhasilan pencapaian tujuan-tujuannya.[183]

---

[182] *Ibid.,* hlm. 74.

[183] *Ibid.*

3. Hubungan Pusat dan Daerah

Model hubungan antara pusat dan daerah memiliki karakteristik dan kategorinya masing-masing, di mana masing-masing karakteristik dan kategori tersebut memiliki implikasi wewenanang yang berbeda-beda. Model hubungan natara pusat dan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni : *Pertama, the relative autonomy model.* Dalam model ini, terdapat kebebasan yang relatif besar bagi pemerintah daerah akan tetapi dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Titik tekan dari model ini adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan tugas dan tanggung jawab yang telah diatur di dalam undang-undang. *Kedua, the agency model*, di mana pemerintah daerah sama sekali tidak memiliki kekuasaan yang cukup besar sehingga keberadaanya tidak lain hanya menjadi agen pelaksana dari pemerintah untuk menjalankan kebijakan dari pemerintah pusat. Dalam model ini, terdapat petunjuk rinci yang harus digunakan oleh pemerintah daerah sebagai mekanisme kontrol yang kuat oleh pusat. Selain itu, pendapatan asli daerah tidak menjadi hal penting dan sistem keuangan daerah didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. *Ketiga, the interaction model*, di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah sangat ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.[184]

Untuk menentukan format hubungan antara pusat dan daerah secara ideal dalam bingkai negara kesatuan merupakan suatu tugas yang berat, hal ini karena

[184] Richard Batley dan Gerry Stoker, *Local Gevornment in Europe*, 1991, hlm, 5. Dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.*, hlm. 12.

luas wilayah serta beragamnya masyarakat di Indonesia menjadi suatu tantangan tersendiri. Permasalahan terkait hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain berkaitan dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, namun bersinggunga pula dengan hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.[185]

Pertama, hubungan kewenangan. Hubungan kewenangan sangat berkaitan dengan cara-cara pembagian urusan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Hubungan pengawasan akan sangat berpengaruh terhadap pengaturan dan pemilihan sistem rumah tangga daerah yang diterapkan oleh suatu negara. Berdasarkan cara penentuan urusan tersebut, maka akan mencerminkan suatu bentuk otonomi daeri suatu negara yakni berupa otonomi luas atau otonomi terbatas. Otonomi terbatas memiliki ciri-ciri yakni :

a. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangan dari urusan-urusan tersebut diatur secara khusus dan rinci sehingga tertutup ruang inovasi bagi daerah;
b. Sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
c. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah membatasi ruang gerak otonomi daerah.[186]

Kedua, hubungan keuangan. Hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dapat terrefleksikan dalam *intergovermental fiscal relations.* Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam menjalankan roda otonomi

[185] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 13.

[186] *Ibid.*

harus disertai pula dengan pelimpahan keuangan (*money follow functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekuensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggung jawab pelayanan publik daerah tentunya harus seiring pula dengan pendelegasian pendapatan bagi daerah (*revenue assignment*). Tanpa adanya pendelegasian pendapatan ini, otonomi daerah tidak memiliki makna karena tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya basis anggaran sebagai penunjang. Hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat ditentukan oleh tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercerminkan dalam pembagian wewenang antara pusat dan daerah.[187] Apabila derajat desentralisasi rendah, maka pemerintah pusat akan memegang peran dominan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Akan tetapi sebaliknya, apabila tingkat desentralisasinya tinggi maka pemerintah daerah bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Selain itu, suatu sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai luas kewenangan yang dimiliki oleh daerah dalam kebebasannya untuk melakukan pungutan-pungutan, menetapkan tarif dan ketentuan-ketentuan penerapan sanksinya serta berkaitan pula dengan luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.[188]

Ketiga, hubungan pengawasan. Ditinjau dari hubungan antara pusat dan daerah, pengawasan merupakan pengikat kesatuan agar poros kebebasan otonomi

[187] *Ibid.*, hlm. 16.

[188] *Ibid.*

daerah tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*).[189] Selanjutnya, apabila kontrol atau pengikat antara pusat dan daerah ditarik terlalu kencang, nafas desentralisasi akan terkurangi bahkan terputus. Apabila hal tersebut terjadi, pengawasan bukan lagi menjadi suatu sisi dari desentralisasi namun justru menjadi pembelenggu desentralisasi. Oleh karena itu, pengawasan atau kontrol harus juga diberikan suatu batasan-batasan atau tidak membelenggu desentralisasi. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.[190]

Keempat, hubungan dalam susunan organisasi pemerintah di daerah. Selain ketiga aspek yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa aspek lain yang mempengaruhi pola hubungan antara pusat dan daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, apalagi di dalam negara yang berbentuk kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah, karena peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Artinya, peran

---

[189] Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945 1945, Op. Cit.,* hlm. 181.

[190] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 22.

dan fungsi tersebut tergantung dari titik tekan pelaksanaan otonomi daerah tersebut dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik tekan otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni : 1. Sistem rumah tangga daerah; 2. Ruang lingkup urusan pemerintahan; 3. Sifat dan kualitas suatu urusan.[191]

4. Sistem Rumah Tangga Daerah

Istilah "rumah tangga daerah" pertama kali digunakan dalam UU No. 22 Tahun 1948 yang menjadi undang-undang pertama dalam mengatur pemerintahan daerah hingga dilakukannya perubahan melalui UU No. 5 Tahun 1974. Pasca reformasi, terjadi pergeseran makna "rumah tangga daerah" menjadi pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Apabila dikaitkan dengan pengertian sistem, maka sistem rumah tangga daerah merupakan suatu tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian weweang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.[192] Sehingga, realisasi kewenangan mengatur urusan daerah atau membuat dan menjalankan aturan sendiri sangat ditentukan oleh penggunaan sistem rumah tangga daerah.

Berbagai ahli hukum memiliki istilahnya masing-masing untuk mengistilahkan pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. R. Tresna menyebutnya dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga".[193] Bagir

---

[191] *Ibid..*, hlm. 24-25.

[192] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah..., Op. Cit.,* hlm. 15. Josef Riwu Kaho menggunakan istilah sistem akan tetapi memberi aksentuasi pada aspek teknis yang dipergunakan untuk menetapkan bidang-bidang yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah.

[193] R. Tresna, *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan,* (Bandung: Dibya, t.t), hlm. 32-36. Dikutip dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 84. Menurut R. Tresna terdapat tiga macam isi dan luas kewenangan mengatur rumah tangga daerah otonom, yakni : 1. Kewenangan mengatur rumah tangga secara materiil (*materieele huishoding*). 2. Kewenangan

Manan menyebut pembagian urusan pemerintahan dengan istilah "sistem rumah tangga daerah".[194] Moh. Mahfud MD menggunakan istilah "asas otonomi".[195] Meskipun terdapat beberapa istilah yang berbeda-beda dalam menjelaskan terkait pembagian wewenanag serta urusan pemerintahan, namun secara umum terdapat persamamaan-persamaan di mana secara kategoris terdapat tiga yakni formal, material dan riil.

Menurut Bagir Manan, sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Implementasi dari pembagian tersebut daerah akan memiliki urusan-urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun karena dibiarkan oleh pemerintah pusat sehingga urusan tersebut menjadi urusan daerah.[196]

Kata "rumah tangga" atau "*huishouding*" memiliki arti inisiatif bebas untuk menjalankan tugas dan kewajibannya.[197] Artinya, sistem rumah tangga dapat dimaknai sebagai prosedur yang digunakan untuk menyusun, menentukan dan membagi kewenangan menjalankan urusan-urusan pemerintahan anatara pusat dan

---

mengatur rumah tangga secara formil (*formele huishoding*). 3. Kewenangan mengatur rumah tangga secara riil (*rieele huishouding*).

[194] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945 1945,* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 26.

[195] Menurut Moh. Mahfud MD, asas otonomi terdiri dari tiga jenis yakni asas otonomi formal, asas otonomi material, dan asas otonomi riil. Lihat dalam Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia,* (Jakarta: Rajawali Pers,2009), hlm. 96-98.

[196] Bagir Manan, *Hubungan Antara..., Op. Cit.,* hlm. 26.

[197] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah.., Op. Cit.,* hlm. 81.

daerah. Dengan demikian, bahwa sistem rumah tangga tidak dapat dipisahkan dengan urusan pemerintahan.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, terdapat beberapa urusan pemerintahan yang terbagi menjadi beberapa kategori. Kategori-kategori tersebut disusun berdasarkan pada wewenang pelaksanaan dan tanggung jawab yang melekat pada kewenangan tersebut. Adanya kategorisasi atau pembagian urusan pemerintahan tersebut merupakan implikasi dari adanya otonomi daerah.

Adapun urusan pemerintahan berdasarkan Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014, yakni :

1. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat;[198]
2. Urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.[199] Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah;[200] dan
3. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[201]

Pertama, urusan pemerintahan absolut pada sejatinya merupakan urusan yang hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat, di mana pemerintah daerah tidak memiliki wewenang sedikitpun untuk dapat melakukan intervensi. Urusan pemerintahan absolut adalah untuk menjaga keutuhan Negara Republik Indonesia, karena karakteristik serta dampak implikasinya dalam lingkup skala nasional dan internasional. Urusan pemerintahan absolut terdiri atas :[202]

1. Politik luar negeri, diantaranya seperti mengangkat pejabat diplomatik luar negeri, menetapkan kebijakan luar negeri, perjanjian internasional, dan lain sebagainya;
2. Pertahanan, diantaranya seperti membentuk angakatan bersenjata, menyatakan perang atau damai, membangun sistem pertahanan nasional dan lain sebagainya;

---

[198] Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[199] Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[200] Pasal 9 ayat (4) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[201] Pasal 9 ayat (5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[202] Pasal 10 ayat (10) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Keamanan, diantaranya membentuk kepolisian negara, melakukan penindakan terhadap organisasi yang menggangu kemanan nasional dan lain-lain;
4. Yustisi, diantaranya mendirikan lemabag peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, memberikan grasi, amnesti, abolisi, dan lain sebagainya;
5. Moneter dan fiskal nasional, diantaranya mengurusi kebijakan makro ekonomi, seperi mencetak uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan lain sebagainya;
6. Agama, diantaranya menetapkan hari raya keagamaan yang berlaku nasional, memberikan pengakuan terhadap agama tertentu, dan lain sebagainya.

Kedua, urusan pemerintahan umum merupakan urusan-urusan yang dimiliki oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum ini berkaitan dengan pembinaan serta koordinasi yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan, seperti pembinaan wawasan kebangsaan, pembinaan persatuan dan kesatuan, penanganan konflik sosial, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan, dan lain-lain. Meskipun sejatinya urusan pemerintahan merupakan wewenang Presiden, namun pelaksanaannya diberikan kepada kepala pemerintah daerah.

Ketiga, urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang sejatinya menjadi kewenangan pemerintah daerah karena sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini menandakan bahwa seharusnya urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan yang dilakanakan oleh pemerintah daerah dalam hal ini gubernur untuk secara mandiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah pusat. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi menjadi dua kategori yakni urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, meliputi :[203]

a. Pendidikan;

[203] Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

b. Kesehatan;
c. Pekerjaan umum dan penataan ruang;
d. Perumahan rakyat dan kawasan pemukiman;
e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
f. Sosial.

Kemudian urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar ditegaskan dalam Pasal 12 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014, meliputi :[204]

a. Tenaga kerja;
b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
c. Pangan;
d. Pertanahan;
e. Lingkungan hidup;
f. Administrasi kependudukandan pencatatan sipil;
g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa;
h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
i. Perhubungan;
j. Komunikasi dan informatika;
k. Koperasi, usaha kecil dan menengah;
l. Penanaman modal;
m. Kepemudaan dan olahraga;
n. Statistik;
o. Persandian;
p. Kebudayaan;
q. Perpustakaan; dan
r. Kearsipan.

Selain adanya urusan pemerintahan wajib, terdapat urusan pemerintahan pilihan yang termasuk ke dalam kategori urusan pemerintahan konkuren. Adapun urusan pemerintahan pilihan meliputi :[205]

a. Kelautan dan perikanan;
b. Pariwisata;
c. Pertanian;
d. Kehutanan;
e. Energy dan sumber daya mineral;
f. Perdagangan;
g. Perindustrian; dan
h. Transmigrasi.

[204] Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[205] Pasal 12 ayat (3) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adanya pembagian urusan pemerintahan sangat ditentukan oleh sistem rumah tangga yang dianut oleh suatu negara. Hal ini didasari karena sistem rumah tangga akan secara langsung berimplikasi pada pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, meskipun terkadang negara tidak secara jelas menyatakan terkait sistem rumah tangga yang dianutnya seperti Indonesia. Akan tetapi, sitem rumah tangga merupakan salah satu instrumen penting dalam kaintannya menjalankan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah. Oleh sebab itu, sistem rumah tangga yang akan berpengaruh terhadap pembagian urusan pemerintahan di suatu negara memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, terdapat berbagai pendapat dalam mengistilahkan sistem rumah tangga daerah. Selain adanya perbedaan dalam pengistilahan, para ahli berbeda pendapat pula dalam mengklasifikasikan sistem rumah tangga daerah. Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD, terdapat beberapa sistem atau asas rumah tangga daerah, yakni sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata atau riil.[206] Akan tetapi, selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, menurut Josef Riwu Kaho masih terdapat dua sistem tambahan yakni sistem rumah tangga residu (sisa) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab.[207] Demikian pula menurut S. H. Sarundajang, terdapat lima

[206] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 85.

[207] *Ibid.*

macam otonomi yang telah diterapkan di berbagai negara, yakni[208] : a. otonomi organik (rumah tangga organik); b. otonomi formal (rumah tangga formal); c. otonomi material (rumah tangga material/substantif); d. Otonomi riil (rumah tangga riil); e. Otonomi nyata, bertanggung jawab dan dinamis.

Meskipun terdapat beberapa perbedaan istilah terhadap klasifikasi atau jenis-jenis sistem rumah tangga daerah, akan tetapi secara substansial antara pendapat satu dengan pendapat lainnya memiliki substansi yang sama. Adapun penjelasan dari masing-masing sistem rumah tangga daerah tersebut adalah sebagai berikut :

a. Sistem Rumah Tangga Formal

Sistem rumah tangga formal merupakan salah satu sistem rumah tangga di mana pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak ditentukan dan ditetapkan secara rinci.[209] Sistem rumah tangga formal berangkat dari asumsi bahwa antara urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pusat dan daerah tidak memiliki perbedaan yang substansial. Adapun ciri-ciri dari dari sistem rumah tangga formal yakni :

1. Merupakan penyempurnaan dari sistem rumah tangga material;
2. Tidak adanya perbedaan antara urusan yang menjadi wewenang pusat dan urusan yang menjadi wewenang daerah;

---

[208] Otonomi organik atau rumah tangga organik adalah keseluruhan urusan yang menentukan hidup atau matinya badan otonomi atau daerah otonom. Dengan kata lain, urusan-urusan yang berkaitan dengan kepentingan daerah diibaratkan dengan organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan hidup atau matinya seorang manusia. Tanpa kewenangan yang memberikan legitimasi untuk mengurus berbagai urusan vital, maka akan berakibat pada hidup atau matinya suatu daerah. lihat dalam S. H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 76-82. *Ibid.*

[209] *Ibid.*, hlm. 86.

3. Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tanpa harus menunggu adanya penyerahan dari pemerintah pusat;
4. Penyerahan urusan pemerintahan harus dilaksanakan secara formal melalui undang-undang tentang desentralisasi atau pemerintahan daerah.[210]

Berdasarkan paparan di atas , sistem rumah tangga formal (*formele huishouding*) adalah penyerahan tugas, wewenang dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya dengan tidak diberikan perinciannya dalam undang-undang karena dianggap tidak terdapat perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan oleh pusat maupun daerah.[211] Cara penyerahan yang terjadi di dalam sistem rumah tangga ini bersifat *open and arrangement* karena daerah dapat melakukan apapun sepanjang tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan atau tidak termasuk ke dalam yurisdiksi urusan pemerintah pusat. Selain itu, implementasi penyelenggaraan sistem rumah tangga formal akan menghasilkan penyelenggaraan urusan yang bersifat *general competence; the principle that allows local government to take any action required to provide service, protect people and property, and develop the community/region. General competence, in the ideal type is limited only by the requirement not infringe on legitimate higher level laws and regulations.*[212]

Dalam sistem rumah tangga formal, tidak secara *a priori* ditetapkan klasifikasi dan pembagian tugas dan urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

---

[210] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi HTN-UI, 1982), hlm. 254-255.

[211] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid III, (Jakarta: Gunung Agung, 1994), hlm. 110.

[212] Gabriel Ferrazi, *Legal Standing and Models of Local Goverment Functions in Selected Countries: Implication for Indonesia*, Makalah, Kerjasama Indonesia-Jerman, Departemen Dalam Negeri, 2002, hlm. 6. Dikutip dari Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan..., Op. Cit.*, hlm. 79.

Tugas dari daerah-daerah tidak diperinci secara nominatif di dalam undang-undang yang berkaitan, akan tetapi hanya dirumuskan dalam suatu rumus umum saja. Rumus umum tersebut hanya berisi asas-asas saja, sedangkan pengaturan lebih jauh diserahkan kepada pemerintah daerah. Tidak terdapat batas-batas yang digunakan sebagai parameter pasti, akan tetapi bergantung pada keadaan, waktu dan tempat.[213]

Ditinjau melalui perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sistem rumah tangga formal nampaknya dapat memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi dan kuatnya pelaksanaan otonomi. Akan tetapi, dalam kenyataannya tidak menjamin demikian, bahkan justru dapat berlaku sebaliknya. Hal ini didasari karena sistem rumah tangga formal menjadi sarana yang dapat sangat mendukung kecenderungan sentralisasi yang disebabkan oleh ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak adanya tradisi otonomi, dan rendahnya inisiatif daerah sehingga daerah-daerah hanya akan menunggu dan bergantung pada pemerintah pusat. Dengan kondisi tersebut, pusat akan sangat dominan karena ketidakmampuan dan pasifnya pemerintah daerah. Terlebih apabila keuangan daerah tidak dapat menopang biaya penyelenggaraannya sehingga hanya bergantung pada bantuan keuangan pusat.[214]

b. Sistem Rumah Tangga Material

Sistem rumah tangga material merupakan suatu sistem rumah tangga di mana terdapat pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang disusun secara rinci antara pusat dan daerah. Urusan-urusan pemerintahan yang menjadi

---

[213] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi.., Op. Cit.,* hlm. 17.

[214] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 87.

urusan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditentukan secara jelas dan pasti. Sistem ini berpangkal dari pemikiran bahwa terdapat perbedaan mendasar antara antara urusan pemerintahan pusat dengan urusan pemerintahan daerah. Hal ini jelas bertolak belakang dengan sistem rumah tangga formal yang menyamakan antara urusan pusat dengan daerah. Pada sistem ini, daerah dianggap mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara material berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Selanjutnya, sistem ini berpangkal dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.[215]

Cara yang terdapat dalam sistem rumah tangga material dianggap kurang fleksibel karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan harus melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Hal ini jelas akan menghambat kemajuan bagi daerah-daerah yang memiliki inisiatif atau prakarsa karena daerah-daerah tersebut harus menunggu adanya penyerahan yang nyata bagi setiap urusan-urusan tersebut. Akibatnya, kadang terdapat suatu urusan yang terbengkalai karena urusan tersebut tidak diurus oleh pemerintah pusat sedangkan pemerintah daerah ketika hendak menjalankan urusan tersebut terkendala karena tidak adanya wewenang.[216]

Sistem ruah tangga material dapat dikatakan berpangkal dari suatu pemikiran yang salah, yaitu suatu anggapan bahwa urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah secara multi level kekuasaan vertikal. Memang dalam hal-hal tertentu

---

[215] *Ibid.*

[216] *Ibid.*

sifat-sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan dapat ditentukan secara pasti seperti terkait urusan luar negeri, keamanan dan moneter yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Akan tetapi, cukup banyak dari urusan-urusan pemerintahan yang memiliki karakter ganda. Lebih lanjut, dapat pula dikatakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang harus diatur secara berbeda seperti halnya aturan yang berkaitan dengan pertanian di mana antara pusat dan daerah harus memiliki perbedaan dalam menjalankan urusannya sehingga harus diatur oleh pusat dan daerah.[217]

Berdasarkan paparan di atas , bahwa sistem rumah tangga material yang menuntut adanya pembagian rinci antara pusat dan daerah sangatlah sulit untuk dilakukan. Selain karena dinamisnya keadaan antara suatu daerah dengan daerah lain, proses penambahan atau bahkan pengurangan urusan tersebut memakan waktu yang relatif lebih lama sehingga dapat berakibat pada terbengkalainya suatu urusan pemerintahan. Dengan demikian, bahwa tujuan adanya pembagian yang jelas serta adanya keserasian urusan antara pusat dan daerah memiliki risiko yang besar Bahkan menurut Bagir Manan, bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan patokan objektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.[218]

c. Sistem Rumah Tangga Riil atau Nyata

Otonomi dengan menggunaan sistem rumah tangga riil merupakan titik tengah antara sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material. Dalam

---

[217] *Ibid..,* hlm. 88.

[218] *Ibid.*

sistem rumah tangga riil, pembagian urusan kepada daerah otonom didasarkan pada faktor-faktor riil atau nyata yang terdapat di daerah. Esensi sistem rumah tangga material yang terdapat di dalam sistem rumah riil hanya digunakan untuk memberikan kepastian sejak awal mengenai urusan-urusan daerah. Urusan-urusan tersebut hanya menjadi pangkal dari urusan-urusan yang menjadi urusan yang diserahkan langsung kepada daerah untuk kemudian dapat dijalankan dan dikembangkan sesuai dengan keadaan, kebutuhan dan kemampuan daerah melalui pendekatan sistem rumah tangga formal.[219]

Memang terdapat ciri-ciri dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material dalam sistem rumah tangga riil. Akan tetapi, sistem rumah tangga riil atau nyata memiliki karakteristik khusus yang membedakannya dari kedua sistem tersebut. Adapun perbedaan-perbedaan tersebut yakni :

1. Terdapat urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom sehingga memberikan kepastian terkait urusan pemerintahan daerah;
2. Selain terdapat urusan-urusan pangkal yang ditetapkan melalui pendekatan sistem rumah tangga material, dalam sistem rumah tangga riil daerah-daerah dapat mengatur dan megurus semua urusan-urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan bahwa urusan-urusan tersebut dianggap penting sepanjang urusan-urusan tersebut belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas;
3. Otonomi di dalam sistem rumah tangga riil dibangun berdasarkan faktor-faktor nyata suatu daerah.[220]

d. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem ini, telah ditentukan secara pasti urusan-urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan-urusan yang

[219] Enny Nurbaningsih, *Problematika Pembentukan..., Op. Cit.,* hlm. 81.

[220] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.,* hlm. 89-90.

menjadi kewenangan pemerintah daerah. Kelebihan dari sistem ini adalah memberikan keleluasaan bagi daerah untuk dapat dengan cepat melaksanakan urusan-urusan penting yang terdapat di daerah yang tidak menjadi urusan pusat tanpa harus menunggu persetujuan dan arahan dari pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem ini juga dapat memberikan kesulitan karena kemampuan antara daerah satu dengan daerah lain akan berbeda dan berpotensi menghasilkan ketimpangan antar daerah serta mengakibatkan stagnasi pemerintahan. Akibanya, urusan-urusan yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yag memiliki sumber daya yang mempuni dan dapat pula terlalu besar bagi daerah yang memiliki keterbatasan sumber daya.[221]

e. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggung Jawab

Prinsip yang terdapat dalam sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab merupakan variasi dari sistem rumah tangga riil. Esensi dari otonomi yang nyata (riil) berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.[222]

Otonomi daerah harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, artinya bahwa pemberian otonomi daerah harus sejalan dengan tujuan dari otonomi itu sendiri, yakni melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh wilayah negara secara serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang diberikan

[221] *Ibid.,* hlm. 90.

[222] *Ibid.*

di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN), serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambahan istilah "dinamis" tidak merubah pengertian dari otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, akan tetapi hanyalah menjadi suatu penekanan (*stressing*).[223]

C. Teori Kewenangan Pemerintah

1. Definisi Kewenangan Pemerintah

Menurut SF Marbun, bahwa kajian terkait kewenangan tidak dapat dilepaskan dari kajian terkait kedaulatan dan kekuasaan. Hal ini karena kedaulatan menjadi sumber dari kekuasaan dan kewenangan publik, sedangkan untuk memegang dan melaksanakan kekuasaan dan kewenangan publik tersebut diperlukan penguasa. Pemegang kekuasaan atau kewenangan publik disebut dengan penguasa atau yang berwajib atau menurut istilah hukum positif disebut dengan Pejabat Tata Usaha Nagara, sedangkan pemegang kekuasaan privat disebut dengan orang yang berhak.[224]

Dasar bagi penguasa atau pejabat untuk melakukan perbuatan atau tindakan dalam dimensi hukum publik adalah kewenangan (*bevoegheid*, *legal power*, *competence*) yang diperoleh berdasarkan asas legalitas, baik bersumber melalui atribusi maupun delegasi. Kewenangan tersebut kemudian dioperasionalkan oleh pejabat (*ambtsdrager*) sebagai personifikasi dari jabatan (*ambt*), sedangkan dasar

[223] *Ibid..*, hlm. 91.

[224] S. F. Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Op. Cit.*,, hlm. 95.

melakukan tindakan dalam hukum privat adalah kecakapan (*bekwaamheid*) dari subjek hukum.[225]

Kedaulatan dalam bahasa Belanda disebut dengan *souvariniteit* atau dalam bahasa Inggris disebut dengan *souveregnity* dan *souverainete* dalam bahasa Perancis. Kedaulatan merupakan sumber dari kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berasal dan tidak berada di bawah kekuasaan lainnya. Hal ini didasari karena kedaulatan menjadi suatu hal yang esensial bagi setiap kesatuan. Jean Bodin menjadi salah satu ilmuwan pertama yang merumuskan arti kedaulatan secara jelas dan ilmiah di dalam bukunya yang berjudul *Six Livres La Republique.* Menurut Jean Bodin, merumusan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi terhadap rakyat tanpa suatu pembatas undang-undang. Kedaulatan diidentifikasikan sebagai kekuasaan yang mutlak di atas hukum, tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi. Berdasarkan rumusan tersebut, dapat dipahami bahwa Bodin menempatkan posisi kedaulatan sebagai entitas tertinggi dalam menjalankan suatu roda pemerintahan di mana kedaulatan tersebut merupakan personifikasi dari raja pada masa tersebut.[226] Akan tetapi, rumusan yang dikemukakan oleh Jean Bodin terkait kedaulatan yang diidentifikasikan sebagai kekuasaan mutlak di atas hukum, tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi tersebut sudah tidak relevan lagi dengan situasi dan kondisi negara modern karena adanya perkembangan dan dinamika ketatanegaraan yang

---

[225] *Ibid.*

[226] Kedaulatan yang dirumuskan oleh Jean Bodin berdasarkan pada realita di mana kedaulatan masih berada di tangan raja, yang memiliki kekuasaan secara penuh terhadap pembentukan, pelaksanaan dan penjatuhan hukuman berdasarkan pada suatu aturan yang dibentuk oleh dirinya sendiri. Dalam Ridwan, dkk, *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN*, (Yogyakarta: Total Media, 2018), hlm. 62-63.

menuntut adanya pembatasan terhadap kekuasaan dan adanya interaksi atau hubungan internasional antar negara.

Berdasarkan adanya perkembangan realita negara modern yang bersinggungan dengan hubungan internasional, C. F. Strong membedakan pengertian kedaulatan menjadi dua kategori, yakni kedaulatan dalam arti intern dan kedaulatan dalam arti ekstern. Pengertian kedaulatan dalam arti intern menurut C. F. Strong yakni :

> "*the supremacy of a person or body of person in the state over the individuals or associations of individuals within the area of it jurisdiction*". [227]

Sedangkan kedaulatan dalam arti ekstern menurut C. F. Strong yakni :

> "*the absolute independence of one state as a whole with referench to all of the state".* [228]

Dalam berbagai literatur, terdapat beberapa teori terkait kedaulatan. Secara umum, teori kedaulatan dikategorisasikan ke dalam beberapa jenis yakni keadaulatan tuhan (sumber kedaulatan tertinggi negara berasal dari Tuhan), kedaulatan raja (kedaulatan tertinggi berada di tangan raja), keadulatan rakyat (kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat), kedaulatan negara (negara dianggap sebagai pemegang keadulatan tertinggi dan dianggap mempunyai hak yang tidak terbatas), dan keadulatan hukum (kedaulatan tunduk pada hukum dan kekuasaan negara berdasarkan pada hukum).[229]

---

[227] C. F. Strong, *Modern Political Constitution,* (London: Sidgwick & Jackson, 1966), hlm. 71.

[228] *Ibid.*

[229] Ridwan, dkk, *Perluasan Kompetensi..., Op. Cit.,* hlm. 64.

Berdasar dari suatu kedaulatan, maka akan menghasilkan kekuasaan. Istilah kekuasaan dapat pula disebut dengan *power* (Inggris), *pouvoir/puissance* (Perancis), atau *macht* (Belanda). Hal ini berbeda dengan istilah kewenangan yang disebut dengan *authority*, *gezag* atau *yurisdiksi*, sedangkan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegheid*.[230] Kekuasaan secara sosiologis menurut Soerjono Soekamto dapat diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi orang lain agar mengikuti kehendak pemegang kekuasaan, baik secara sukarela maupun terpaksa.[231]

Berkaitan dengan kewenangan, Ridwan menjelaskan kewenangan sebagai berikut :

> "Kewenangan (*authority, gezag*) merupakan kekuasaan yang diformalisasikan baik terhadap kelompok tertentu, maupun kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bersumber dari suatu undang-undang secara formal maupun dari kekuasaan pemerintah. Sedangkan,wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Secara bahasa, kewenangan maupun wewenang berasal dari kata "wenang" yang memiliki arti hak dan kekuasaan untuk bertindak; kekuasaan untuk membentuk keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Dalam bahasa Inggris, wewenang disebut dengan *authority*, yang memiliki arti *the power or right to enforce obedience* (kekuasaan atau hak untuk menegakan kepatuhan); *the power to enforce laws, exact obedience, command, determine or judge* (kekuasaan untuk menegakan hukum, kepatuhan, perintah, ketentuan atau putusan hakim); *one that is invested with this power, especially a government or body of government officials* (sesuatu yang diberi kekuasaan terutama pemerintah atau badan pemerintah)". [232]

---

[230] S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi, Op. Cit.,* hlm. 143.

[231] Soerjono Soekamto, *Sosiologi Sutau Pengantar,* (Jakarta: Rajawali Press, 1989), hlm. 241.

[232] Ridwan, *Diskresi dan....., Op. Cit.,* hlm. 110.

Dalam bahasa Belanda, wewenang sering disebut dengan kata *bevoegheid*, meskipun terdapat istilah *bekwaamheid* yang juga dapat diberi arti kewenangan atau kompetensi. Akan tetapi, istilah *bevoegheid* digunakan bukan hanya dalam dimensi hukum publik namun juga dalam dimensi hukum perdata. Dalam dimensi hukum perdata, subjek hukum merupakan seseorang atau sesuatu yang mempunyai kekuasaan untuk mendukung hak (*rechtsbevoegheid*). Secara yuridis, subjek hukum adalah setiap orang yang memiliki kewenangan hukum. Kewenangan hukum adalah kecapakan untuk menjadi pendukung atau subjek hak.[233]

Penggunaan istilah *bevoegheid* dalam hukum publik, dapat terlihat pada ungkapan "*het begrip bevoegheid is da nook een kernbegrip in het staats-en administratief recht"* (kewenangan merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi). Dalam tinjauan asas legalitas, dapat dipahami bahwa kewenangan yang dijalankan oleh organ pemerintahan baik secara langsung maupun secara tidak langsung harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan. Konsekuensi dari hal tersebut bahwa pemerintah hanya dapat melakukan suatu tindakan atas dasar kewenangan yang diakui dan dibatasi oleh undang-undang saja. [234]

Berkaitan dengan istilah *bevoegheid* dalam konsep hukum publik, Bagir Manan menjelaskan sebagai berikut:

> "istilah lazim dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang dipadankan dengan wewenang yang diartikan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh atau berdasarkan hukum atau disebut juga *legal authority.* Dalam *bevogheid* terkandung makna kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu berdasarkan suatu atau beberapa

[233] *Ibid.,* hlm. 111.

[234] Ridwan, dkk, *Perluasan Kompetensi..., Op. Cit.,* hlm. 67.

> ketentuan hukum. Dalam *bevogheid*, perbuatan melakukan atau tidak melakukan bukan untuk dirinya sendiri tetapi ditujukan dan untuk orang lain seperti wewenang memerintah dan wewenang mengatur".[235]

Menurut S. F. Marbun, wewenang merupakan kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis bahwa wewenang merupakan kemampuan untuk bertindak sesuai dengan yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.[236] Secara umum, wewenang dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis, yakni : *Pertama*, wewenang pemerintahan yang bersifat fakultatif, yakni wewenang yang diatur di dalam peraturan dasarnya waktu dan kapan wewenang tersebut dapat dipergunakan. *Kedua*, wewenang pemerintahan yang bersifat terikat, yakni wewenang yang diatur secara rinci isi dan pelaksanaannya di dalam aturan dasarnya, sehingga pejabat tata usaha negara yang memiliki wewenang tersebut tidak dapat berbuat selain yang tertulis dalam aturan dasarnya. *Ketiga*, wewenang pemerintahan yang bersifat bebas (diskresi), yakni suatu wewenang di mana aturan dasarnya memberikan kebebasan atau adanya ruang lingkup yang longgar bagi pejabat tata usaha negara untuk menolak maupun mengabulkan, dengan tetap memperhatikan syarat-syarat yang harus dipenuhi.[237] Akan tetapi, wewenang bebas bukan berarti kemerdekaan

---

[235] Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945 1945,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 59-60. Dalam *Ibid.*, hlm. 67-68.

[236] S. F. Marbun, *Peradilan Administrasi.., Op. Cit.*, hlm. 144.

[237] Terdapat tiga syarat munculnya diskresi, *pertama*, kondisi darurat yang tidak memungkinkan menetapkan aturan tertulis; *kedua*, tidak ada atau belum adanya aturan hukum yang mengatur permasalahan tersebut (kekosongan hukum); *ketiga*, terdapat aturan hukumnya namun bersifat multitafsir atau samar (*vague norm*). Lihat Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 81.

(*onafhaklijkheid*) yang lepas dari aturan hukum baik secara tertulis maupun tidak tertulis. Suatu diskresi harus sesuai dengan aturan hukum dan AAUPB.[238]

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang pemerintahan merupakan keseluruhan hak dan kewajiban yang diberikan kepada organ pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan hukum pemerintahan yakni tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum pemerintahan.[239]

2. Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Pemerintahan

Sesuai dengan asas legalitas dalam negara hukum yang mendasari setiap tindakan hukum pemerintah dalam bidang publik, bahwa sumber kewenangan pemerintah adalah konstitusi dan undang-undang. Menurut Philipus M Hadjon, dengan menggunakan fondasi ini, undang-undang dalam arti formal dan UUD 1945 menjadi dasar setiap tindakan pemerintah. Sehingga, pembentukan suatu undang-undang merupakan hal yang sangat penting dalam negara hukum karena melahirkan suatu tindakan pemerintah.[240] Akan tetapi, seiring dengan meluasnya fungsi dan tugas pemerintahan, asas tersebut tidak dapat diterapkan secara ketat lagi. Dengan demikian, sumber kewenangan pemerintah sebagai dasar tindakan pemerintah tidak hanya terbatas lagi kepada UUD 1945 sebagai konstitusi negara dan undang-undang saja, namun juga mencakup peraturan perundang-undangan lainnya.

Adapun cara kewenangan tersebut diberikan dan dilaksanakan oleh organ pemerintahan, dapat melalui tiga macam cara, yakni :

---

[238] Ridwan, *Diskresi...Op. Cit.,* hlm. 113.

[239] *Ibid.,* hlm. 114.

[240] *Ibid.*

a. Atribusi

Atribusi menurut J.B.J.M. ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan adalah :

> *Wijze waarop een bestuursorgaan een bestuursbevoegdheid krijgt toegekend. Een orgaan met regelgevende bevoegheid schept een nieuwe bestuursbevoegheid en kent die toe aan een ander overheidsorgaan; soms wordt het overheidsorgaan special voor de gelegenheid in het leven geroepen. Onder een orgaan met regelgevende bevoegheid kan zowel de formele wetgever als de legere wetgever worden verstaan.* (cara organ pemerintahan mendapatkan wewenang pemerintahan yang ditetukan. Organ dengan kewenangan membuat peraturan itu menciptakan wewenang pemerintahan baru dan memberikannya pada organ pemerintahan lain; organ pemerintahan kadang-kadang secara khusus menciptakan kesempatan untuk munculnya wewenang. Organ dengan kewenangan mengatur itu dapat diketahui baik dari pembuat undang-undang formal maupun pembuatan peraturan daerah). [241]

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip oleh Ridwan, bahwa atribusi merupakan cara yang dilakukan secara normal dalam proses pemberian wewenang kepada organ pemerintah, di mana pembuat undang-undang menciptakan wewenang baru dan menyerahkan wewenang tersebut kepada organ pemerintah. Organ pemerintah yang diserahi wewenang tersebut dapat berupa organ pemerintahan yang sudah terbentuk ataupun organ pemerintahan yang baru dibentuk. Secara sederhana, atribusi adalah *toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan,* yakni pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah.[242] Pembuat undang-undang tersebut dapat berupa pembuat undang-undang asli (*original legislator*) dan ada pula yang bersifat delegasi (*delegated*

---

[241] J.B.J.M. ten Berge, et.al., *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur,* (Alphen aan den Rijn: Samson HD. Tjeenk Willink, 1992), hlm. 67. Dikutip dari Ridwan, *Diskresi..*, hlm. 115.

[242] *Ibid.,* hlm. 115-116.

legislator).[243] Selanjutnya, dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan ada/atau pejabat pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.

Sumber wewenang dalam atribusi dapat dikelompokan menjadi menjadi sumber wewenang yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Atribusi yang sumber wewenangnya berasal dari pemerintah pusat, bersumber dari MPR berupa UUD 1945 dan ketetapan MPR lainnya serta berseumber dari DPR bersama-sama dengan Pemerintah berupa undang-undang. Sedangkan atribusi yang kewenangannya bersumber dari pemerintah daerah berupa Peraturan Daerah (Perda) dan bersumber dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan pemerintah desa berupa Perdes.[244]

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi merupakan wewenang yang bersifat asli yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dalam atribusi, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari bunyi Pasal tertentu yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, penerima wewenang dalam atribusi dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang

[243] Termasuk ke dalam kategori *original legislator* di tingkat pusat yakni MPR sebagai lembaga pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah melahirkan undang-undang, sedangkan untuk *original legislator* tingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah sebagai pembentuk Peraturan Daerah. Selanjutnya, termasuk ke dalam kategori *delegated legislator* adalah Presiden berdasarkan suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah, yang menciptakan wewenang pemerintahan kepada badan atau pejabat tata usaha negara. S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi...*, hlm. 138.

[244] *Ibid.*

yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

b. Delegasi

Delegasi secara etimologi berasal dari bahasa latin yakni *delegare* yang berarti melimpahkan.[245] Delegasi berasal dari bahasa Belanda yakni *delegatie,* artinya adalah penyerahan kewenangan dari badan atau pejabat yang lebih tinggi kepada badan atau pejabat yang lebih rendah. Penyerahan kewenangan tersebut tidak dapat dilakukan selain dengan adanya atau berdasarkan kekuatan hukum, sedangkan *delegatie van beschikkings bevoegdheid* adalah delegasi kewenangan, yakni pemindahan kewenangan dari alat pemerintahan yang memperoleh kewenangan itu kepada badan atau pejabat lain yang akan melaksanakan kewenangan yang diserahkan itu sebagai wewenangnya sendiri.[246] Sedangkan delegasi menurut J.B.J.M. ten Berge sebagaimana dikutip oleh Ridwan, yakni :

> *Delegatie : het overdragen ven regelgende of bestuursbevoegheden en de daaraan gekoppelde veantwoordelijkheiden. Degene aan wie gedelegeerd is, gaat deze bevoegheden op eigen naam en op eigen gezag uitoefen.* (delegasi: pelimpahan pembuatan peraturan atau wewenang pemerintahan dan terkait dengan pertanggung jawaban. Mereka yang mendapat delegasi, berwenang atas nama sendiri dan melaksanakan kekuasaan sendiri).[247]

Di dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang

---

[245] Philipus M. Hadjon, *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi,* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 21.

[246] S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...Op.Cit.,* hlm. 75.

[247] J.B.J.M. ten Berge, et.al, *Op.Cit.,* hlm. 159. Dalam Ridwan,dkk, *Perluasan Kompetensi.., Op.Cit.,* hlm. 73-74.

lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

Pada delegasi, terdapat hubungan yang melibatkan tiga pihak, yakni : pihak pemilik kewenangan (contoh Presiden), pihak penerima wewenang delegasi (contoh Mendagri), dan pihak yang menerima pelimpahan wewenang delegasi (contoh Gubernur). Pihak yang melimpahkan wewenang delegasi disebut dengan "delegans" dan pihak yang menerima limpahan wewenang delegasi disebut "delegataris".[248]

Akibat pemberian atau pelimpahan kewenangan delegasi dari pemilik kewenangan delegasi atau pemberi kewenangan delegasi (*delegans*) kepada penerima kewenangan delegasi (*delegataris*), maka *delegans* menjadi kehilangan wewenangnya dan tidak lagi dapat menggunakan wewenang delegasi tersebut. Sebalinya, bagi *delegataris* dapat bertindak atas namanya sendiri. Dengan demikian, terjadi pelaksanaan kewenangan yang mandiri oleh *delegataris* dan *delegataris* bertanggungjawab sepenuhnya atas tindakan yang dilakukannya sehubungan dengan penggunaan (limpahan) wewenang delegasi yang diterimanya.[249]

Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Ridwan, dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui prosedur delegasi, terdapat syarat-syarat sebagai berikut[250] :

---

[248] S.F. Marbun, *Hukum Administrasi...Op.Cit.,* hlm. 77.

[249] *Ibid.,* hlm. 78.

[250] Ridwan, *Hukum Administrasi.., Op.Cit.,* hlm. 104-105.

1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak berwenang lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan;
2) Delegasi harus berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dapat dilaksanakan apabila terdapat ketentuan yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan;
3) Delegasi tidak diberikan kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berhak untuk meminta penjelasan kepada *delegataris* terkait pelaksanaan dari wewenang yang didelegasikan;
5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya *delegans* memberikan instruksi atau petunjuk kepada *delegataris* terkait penggunaan atau pelaksanaan wewenang yang didelegasikan.

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan yang memiliki wewenang secara atribusi (*delegans*) kepada organ pemerintah lain (*delegataris)* yang tidak memiliki hubungan secara hierarkis. *Delegataris* menjalankan suatu wewenang delegatif atas nama dan tanggung jawab sendiri, dengan kewajiban untuk tetap mempertanggungjawabkan kepada *delegans*. *Delegans* memiliki kewajiban untuk dapat memberikan instruksi dan/atau petunjuk serta pengawasan terhadap pelaksaaan dari wewenang yang didelegasikan.[251]

c. Mandat

Kata *mandat* berasal dari bahasa latin, yaitu *mandatum*. Dalam bentuk kata kerja *mandae-atum* yang berarti melimpahkan (*overdragen*), mempercayakan (*toever-trouwen*), memerintahkan (*bevelen*), sedangkan kata *mandat* yang berasal dari bahasa latin yakni *mandans* artinya pemberi beban (*lastgever*). Demikian pula kata mandataris berasal dari kata *mandatrius* yang berarti barang siapa memiliki

[251] Ridwan, dkk, *Perluasan Kompetensi..,Op.Cit.*, hlm. 75.

suatu kuasa atau wewenang atau pemegang kuasa atau wewenang (*gevolmachtigde*).[252]

Kata *mandat* dalam bahasa Belanda secara umum artinya adalah *opdracht*, perintah, *imperatief* , mandat di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Menurut Frederik Robert Bohtlingk, mandat sebagai perintah dari pemegang jabatan, atas nama pekerjaan atau jabatan atau kelompok kerja, yang diberikan kepada pihak ketiga untuk memenuhi tugas (sebagian dari) pemegang jabatan atas nama pekerjaan atau kelompok kerja.[253]

Menurut F.R. Bohtlingk menyatakan bahwa bila mandat itu meliputi seluruh tugas pekerjaan, maka disebut *subtitutie*; *substituut* (pengganti) dibawah pemegang jabatan boleh mewakili seluruh pekerjaan. Terdapat perbedaan mendasar anatar *delegasi* dengan *mandat*, bahwa pekerjaan yang didelegasikan diserahkan sebagian wewenang kepada pekerjaan lainnya yang selanjutnya melaksanakan pekerjaan yang didelegasikan atas nama sendiri. Artinya, dalam delegasi terjadi penyerahan kewenangan, namun sebaliknya dalam mandat tidak terdapat penyerahan kewenangan. Sehingga, pemegang jabatan pada mandat tetap berwenang untuk bertindak sendiri atas nama pekerjaan atau kelompok kerja.[254]

Di dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang yang lebih tinggi kepada badan adan/atau pejabat yang lebih

---

[252] S.F. Marbun, *Hukum Administrasi....,Op.Cit.,* hlm. 82.

[253] *Ibid.,* hlm. 82-83.

[254] *Ibid.*

rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Berbeda dengan pemberian wewenang melalui prosedur atribusi dan delegasi, di mana terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab dari pemberi wewenang (*attributeverlener of delegatieverlener*) kepada penerima wewenang (*ontvanger*), di dalam mandat tidak terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab tersebut. Pada mandat tidak dibahas terkait penyerahan dan pelimpahan wewenang serta tidak terdapat pula perubahan wewenang apapun dalam arti yuridis formal. Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagaimana contoh menteri dengan pegawai, menteri memiliki wewenang untuk melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab terhadap keputusan tersebut masih berada di tangan kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, sedangkan menteri memutuskan secara yuridis.[255]

Hubungan yang terjadi pada mandat merupakan hubungan yang terjadi dalam suatu lingkungan jabatan atau hubungan hukum (*rechtsbetrekking*) antara atasan dengan bawahan atau hubungan antara pejabat dengan pegawai. Salah satu contoh hubungan mandat adalah hubungan antara Presiden dengan para Menteri, atau hubungan antara bupati dengan perangkat daerah, dan sebagainya. Suatu hubungan hukum yang tidak terjadi peralihan wewenang dan tanggung jawab,

[255] Ridwan, *Perluasan Kompetensi...,Op.Cit.,* hlm. 77.

hanyalah hubungan antara atasan selaku pemberi tugas dengan bawahan selaku pelaksana dari tugas tersebut.[256]

Menurut Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Ridwan, bahwa terdapat perbedaan antara mandat dengan delegasi,[257] yakni :

Tabel. 2.2.
Perbedaan antara delegasi dan mandat

	Mandat	**Delegasi**
1. Prosedur pelimpahan	Dalam hubungan rutin atasan-bawahan : hal biasa kecuali dilarang secara tegas	Dari suatu organ pemerintahan kepada organ lain: dengan peraturan perundang-undangan
2. Tanggung jawab dan tanggung gugat	Tetap pada pemberi *mandat*	Tanggung jawab dan tanggung gugat beralih pada *delegataris*
3. Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang itu lagi	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu	Tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan denga berpegang pada asas "*contrarius actus*".

Berdasarkan paparan di atas, bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh wewenang secara langsung berdasarkan dari bunyi Pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Di dalam atribusi, penerima wewenang dapat membentuk wewenang baru atau memperluas

[256] Ridwan, *Diskresi..,Op.Cit.,* hlm. 122.

[257] Ridwan HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.,* hlm. 106.

wewenangnya yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan tersebut sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Di dalam delegasi, tidak terdapat penciptaan wewenang, akan tetapi hanya terdapat pelimpahan wewenang dari pejabat satu kepada pejabat lainnya. Pada saat bersamaan terjadinya pelimpahan wewenang, terjadi pula peralihan tanggung jawab dari pemberi delegasi (*delegans*) kepada penerima delegasi (*delegataris*). Sedangkan, pada mandat tidak terdapat peralihan tanggung jawab dari pemberi mandat (*mandans*) kepada penerima mandat (*mandataris*). Hal ini karena di dalam mandat hanyalah terjadi hubungan antara atasan dan bawahan secara hierarkis kepegawaian, sehingga penerima mandat (*mandataris*) hanya menjalankan tugas untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). *Mandataris* tidak dilekati wewenang sehingga konsekuensi secara yuridis tidak dapat dimintai pertanggung jawaban. Dengan demikian, semua tanggung jawab yang terdapat dalam mandat tetap berada di tangan pemberi mandat (*mandans*), kecuali penerima mandat (*mandataris*) melakukan tindakan maladministrasi.[258]

3. Tindakan Pemerintahan

Pemerintah atau administrasi negara merupakan subjek hukum, sebagai *drager van de rechten en plichten* atau pendukung hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Sebagai subjek hukum, pemerintah dapat melakukan tindakan-tindakan baik berupa tindakan nyata (*feitelijkhandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*). Tindakan nyata merupakan tindakan-tindakan yang tidak

[258] Ridwan, dkk, *Perluasan Kompetensi...,Op.Cit.,* hlm. 79.

memiliki relevansi dengan hukum oleh karena itu tidak menimbulkan akibat-akibat hukum, sedangkan tindakan hukum menurut R.J.H.M. Huisman sebagaimana dikutip oleh Ridwan merupakan tindakan-tindakan yang dapat menghasilkan akibat hukum tertentu atau *Een rechtshandeling is gericht op het scheppen van rechten of plichten* (tindakan hukum merupakan tindakan yang bermaksud untuk menciptakan hak dan kewajiban).[259]

Menurut Van Vollenhoven, bahwa tindakan pemerintahan (*bestuurshandeling*) merupakan pemeliharaan kepentingan antara negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa tinggi dan rendahan.[260] Sedangkan menurut Romeijn, tindakan pemerintahan merupakan tiap-tiap tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi negara (*bestuurs organ*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi.[261]

Menurut Muchsan, bahwa terdapat beberapa unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan, yakni[262] :

1. Perbuatan tersebut dilakukan oleh aparatur pemerintahan dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri;
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan;

---

[259] Ridwan HR, *Hukum Administrasi...Op.Cit.,* hlm. 109-110. .

[260] S.F. Marbun, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.,* hlm. 149.

[261] *Ibid.*

[262] Muchsan, *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia,* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 18-19. Dikutip dari Ridwan, *Hukum Administrasi...*, hlm. 112-113.

3. Perbuatan tersebut bermaksud untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi negara;
4. Perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pemerintah atau administrasi negara adalah subjek hukum yang mewakili dua institusi yaitu jabatan pemerintahan dan badan hukum. Karena pemerintah mewakili dua institusi, maka tindakan-tindakan hukumnya terbagi menjadi dua, yakni tindakan hukum publik (*publiek rechtshandelingen*) dan tindakan hukum privat (*privaat rechtshandelingen*).[263] *Pertama,* tindakan pemerintah dalam bidang hukum publik terbagi menjadi dua kategori, yakni tindakan hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiekrechttelijke handeling*) dan tindakan hukum publik bersegi dua (*tweezijdige publiekrechttelijke handeling*). Beberapa sarja diantaranya S. Sybenga hanya mengakui adanya tindakan hukum publik bersegi satu, yakni tindakan hukum yang merupakan kehendak sepihak dari pemerintah tanpa adanya persesuaian kehendak dengan pihak lain. Akan tetapi, meskipun tindakan hukum publik secara mayoritas bersegi satu, namun terdapat beberapa tindakan hukum publik yang dapat dikategorikan ke dalam tindakan hukum publik bersegi dua, yakni seperti tindakan perjanjian kerja jangka pendek (*kortverband contract*) antara pemerintah dengan pihak swasta, di mana tindakan-tindakan hukum publik pemerintah dilakukan oleh pihak swasta.[264] *Kedua,* tindakan hukum dalam bidang hukum privat. Administrasi negara atau pemerintah juga dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dengan

[263] *Ibid.,* hlm. 114.

[264] S.F. Marbun, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.,* hlm. 150-151.

subjek hukum lain berdasarkan hukum privat seperti sewa-menyewa, jual beli dan sebagainya yang tunduk pada aturan atau norma-norma hukum privat.[265]

D. Teori Pengujian Norma Hukum

1. Pengujian Norma Hukum

Dalam praktik, terdapat tiga norma hukum yang dapat diuji atau disebut dengan *norm control mechanism.* Ketiganya merupakan bentuk-bentuk dari norma hukum yang dihasilkan melalui proses pengambilan keputusan hukum, yakni : 1). Keputusan normatif yang bersifat mengatur (*regelling*), 2). Keputusan normatif yang bersifat penetapan administratif (*beschiking*), 3). Keputusan normatif yang bersisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang sering disebut dengan vonis.[266]

Ketiga bentuk norma tersebut sama sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme pengujia oleh lembaga peradilan (*justisial*) ataupun melalui mekanisme *non-justisial.* Apabila pengujian tersebu dilakukan oleh lembaga peradilan, maka proses pengujian tersebut disebut dengan istilah *judicial review* atau pengujian oleh lembaga yudisial atau pengadilan. Akan tetapi, apabila pengujian tersebut dilakukan oleh lembaga lain selain lembaga peradilan, maka hal tersebut tidak dapat disebut *judicial review.*[267]

Sebutan yang diberikan pada mekanisme pengujian norma hukum tersebut tergantung kepada lembaga yang diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian atau *toetsingrecht. Toetsingrecht* atau hak menguji tersebut apabila

---

[265] *Ibid.,* hlm. 151.

[266] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 1.

[267] *Ibid.,* hlm. 1-2.

diberikan kepada lembaga parlemen atau legislator, maka mekanisme pengujiannya disebut dengan *legislative review*. Sedangkan, apabila hak menguji atau *toetsingrecht* diberikan kepada pemerintah, maka mekanisme pengujiannya disebut dengan istilah *executive review*.[268]

Menurut *Black's Law Dictionay, judicial review* terdiri dari beberapa makna[269], yakni :

> *(1) a court's power to review the actions of other branches or levels of government; the court's power to invalidate legislative and executive actions as being unconstitutional; (2) the constitutional doctrine providing for this power; (3) a court's review of a lower court's or an administrative body's factual or legal findings*. ((1) sebagai kekuasaan peradilan untuk menguji tindakan-tindakan cabang kekuasaan lain atau tingkatan pemerintahan lain. Bahkan kekuasaan peradilan dapat pula menyatakan bahwa tindakan-tindakan legislatif dan eksekutif adalah inkonstitusional; (2) kewenangan peradilan ini juga didukung oleh doktrin konstitusional; (3) peradilan juga berwenang untuk meninjau temuan fakta atau hukum dari peradilan yang tingkatannya lebih rendah).

Di sisi lain, menurut Erick Barent bahwa "*judicial review is a feature of a most modern liberal constitutions. It refers to the power of the court to control the compatibility of legislation and executive acts of the term of the constitutions".*[270] Selanjutnya, di dalam *The Encyclopedia Americana* bahwa *"judicial review is the power of the courts of the country to determine if the acts of the legislature and*

---

[268] *Ibid.*, hlm. 2.

[269] Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary,* (United States of America: Thomson Reuters, 2009), hlm. 924.

[270] Erick Barendt, *An Introduction to Constitutional Law*, (Great Britanian: Biddles Ltd, Guilford and Kong's Lynn, 1998), hlm. 17.

executive are constitutional, acts that the courts declare to be contrary to the constitution are considered null and void and therefore unenforceable".[271]

Berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan, Bagir Manan mengemukakan :

> untuk menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik melalui bentuk peraturan ataupun tindakan pemerintah lainnya), diperlukan suatu badan serta tata cara yang digunakan untuk mengawasinya. Dalam berbagai literatur, terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yakni : 1). pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), 2). Pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review*), dan 3). Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara atau pemerintah (*administrative review*).[272]

Menurut Cappeletti sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwa pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan dibedakan menjadi dua sistem, yakni pengawasan secara yudisial (*judicial review*) dan pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan yudisial atau peradilan. Sedangkan, pengawasan secara politik (*political review*) adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non-yudisial atau lazimnya dilakukan oleh badan-badan politik. Baik pengawasan yang dilakukan secara politik maupun pengawasan yang dilakukan secara yudisial keduanya dilakukan dengan cara menilai atau menguji (*review*) kesesuaian dan bertentangan atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan

---

[271] *The Encyclopedia America*, Volume 16, Cet. Ke-7, (Canada: Grolier Limited, 1977), hlm. 236.

[272] Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 124.

atau tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik yang ada (*existing*) atau akan diundangkan dengan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi daripada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Wewenang tersebut sering disebut dengan peristilahan hak menguji atau *toetsingrecht*.[273]

Secara umum, mekanisme pengujian norma hukum diterima sebagai cara negara hukum modern untuk megendalikan dan mengimbangi (*check and balances*) kecenderungan kekuasaan yang telah ada di genggaman para pejabat pemerintahan untuk tidak bertindak secara sewenang-wenang.[274]

Pengujian terhadap norma hukum yang dilakukan oleh lembaga peradilan sebagaimana telah disebutkan sebelumnya sering disebut dengan *judicial review.* Akan tetapi, disamping terdapat istilah *judicial review* terdapat pula istilah *constitutional review.* Istilah *constitutional review* harus dibedakan dengan istilah *judicial review.* Pembedaan tersebut dapat dilakukan karena dua alasan, yakni : *Pertama, constitutional review* selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan oleh lembaga lain selain hakim dan lembaga peradilan, tergantung konstitusi memberikan hak mengujinya kepada lembaga manapun yang dikehendakinya. *Kedua,* dalam *judicial review* objek pengujiannya lebih luas karena karena batu

[273] Mauro Cappeletti, *Judicial Review in the Contempory World,* (the Bobbs-Merril Company Inc., 1979), hlm. 19-20. Dalam Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan..,Op.Cit.,* hlm. 125.

[274] *Ibid.*

ujinya aturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan objek batu uji dari *constitutional review* hanya undang-undang terhadap UUD.[275]

Di Indonesia, ketiga cabang kekuasaan negara yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif diberikan kewenangan atau pernah diberikan kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. *Judicial review* diberikan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan kepada Mahkamah Agung (MA) untuk pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. *Legislative review* pernah diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketatapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan sebelum disahkannya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang memberikan kewenangan menguji undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi (MK).[276] Adapun *executive review* diberikan kepada pemerintah terhadap peraturan daerah, baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten atau kota, meskipun kemudian kewenangan tersebut sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 melalui Putusan MK dan kewenangan tersebut diberikan kepda Mahkamah Agung.[277]

---

[275] Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 2-3.

[276] Kegiatan yang dilakukan oleh DPR sering disebut dengan *legislative review* karena secara kelembagaan DPR merupakan lembaga undang membentuk undang-undang atau lembaga legislatif. Adanya hak bagi DPR untuk dapat melakukan pengujian terhadap undang-undang merupakan suatu hak yang keliru, karena tugas DPR adalah sebagai pembentuk undang-undang (*law making*) bukan sebagai penguji undang-undang (*law review*). Hal ini akan menjadikan DPR sebagai lembaga yang terlalu kuat (*super body*) karena memiliki wewenang sebagai *law making* dan *law review* secara bersamaan.

[277] Lihat Putusan MK Nomor 137/PUU-XII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV/2016.

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya dalam konsep pengujian oleh lembaga kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan antara istilah *judicial review* dan *judicial preview*. *Review* memiliki arti memandang, menilai atau menguji kembali, yang suku katanya berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan, *preview* memiliki arti kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya suatu objek tersebut, yang berasal dari suku kata *pre* dan *view*.[278]

Adanya pengujian peraturan perundang-undangan merupakan salah satu *judicial control*. Menurut Maurice Duverger, *judicial control* merupakan salah satu hal yang penting agar peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar atau konstitusi akan kehilangan asas-asasnya dan hanya akan menjadi suatu rangkaian kata-kata yang tidak memiliki makna sama sekali apabila tidak terdapat suatu lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan konstitusi tersebut. Selain itu, adanya kontrol terhadap lembaga eksekutif merupakan salah satu cara agar tindakan-tindakan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif tersebut tidak melanggar hukum yang berlaku.[279]

Beberapa negara yang menganut sistem hukum *civil law* kewenangan untuk melakukan *judicial review* hanya diberikan kepada satu lembaga tertinggi saja yakni *constitutional court* atau Mahkamah Konstitusi. Karena tata cara pengujiannya hanya dilakukan oleh satu lembaga saja, maka sistem tersebut disebut dengan istilah sistem "sentralisasi" dan metode pengujiannya disebut dengan istilah

[278] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara...,Op.Cit.*, hlm. 4.

[279] Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 271.

"*principaliter*". Di negara yang menganut sistem hukum *common law*, *judicial review* diberikan kepada para hakim yang bertugas untuk menguji apakah peraturan yang dipermasalahkan dalam kasus yang sedang diperiksa bertentangan dengan konstitusi. Oleh karena prosedur pengujian dapat dilakukan oleh para hakim dalam pemeriksaan perkara secara konkrit, maka sistem ini disebut dengan istilah "desentralisasi", dan metode pengujiannya disebut dengan istilah "*incidenter"*. Atas putusan hakim di tingkat pertama, dapat diajukan banding sampai ke pengadilan tertinggi yakni Mahkamah Agung atau *Supreme Court.*[280] Berdasarkan paparan tersebut, dapat diketahui bahwa Indonesia termasuk ke dalam negara yang menganut sistem sentralisasi, di mana untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar diberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi, sedangkan untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung.

Menurut Sri Soemantri, pengujian terhadap undang-undang atau peraturan perundang-undangan dapat diklasifikasikan menjadi dua, yakni hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*) dan hak menguji formil (*formele toetsingrecht*). Apabila pengujian dilakukan terhadap isi atau subtansi suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka disebut dengan hak menguji materiil (*materiele toetsingrecht*). Sedangkan, apabila pengujian dilakukan terhadap

[280] Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan...,Op.Cit.,* hlm. 127-128.

prosedur pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan, disebut dengan istilah hak menguji formil (*formele toetsingrecht*).[281]

Terdapat titik tekan dari kedua jenis pengujian yang dikemukakan oleh Sri Soemantri, di mana hak uji materiil memiliki titik tekan kedapa substansi atau isi suatu peraturan perundang-undangan sedangkan hak uji formil memiliki titik tekan kepada prosedur pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Apabila dikaji secara lebih mendalam, bahwa prosedur dan substansi suatu peraturan perundang-undangan tidak dapat dipisahkan dan saling berkaitan satu sama lain. Prosedur adalah cara dan metode yang digunakan untuk menegakan dan mengembangkan suatu substansi peraturan. Sedangkan substansi merupakan isi yang menjadi jiwa dari suatu peraturan. Dengan demikian, pengembangan substansi suatu peraturan yang optimal membutuhkan prosedur yang optimal atau berdasarkan suatu prosedur yang konsisten dan melalui proses yang semestinya.[282]

Konsekuensi dari putusan hasil pengujian formil lebih besar daripada putusan hasil pengujian materiil. Hal ini didasari karena suatu undang-undang yang terbukti cacat formil akan berdampak pada pembatalan suatu undang-undang secara keseluruhan. Hal ini berbeda dengan putusan hasil pengujian materiil, di mana undang-undang yang diuji akan tetap berlaku karena yang dibatalkan hanyalah pasal, ayat atau frasa yang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.[283] Adapun

---

[281] Sri Soemantri, *Hak Menguji Materiil di Indonesia,* (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 6-11. Dalam *Ibid..*,hlm, 128.

[282] Simona Grossi, "Procedural Due Process", *Seton Hall Cir. Rev.*, 13, 2016, hlm. 155-202.

[283] Irfan Nur Rachman, dkk, *Pengujian Formil...,Op.Cit.,* hlm. 19.

perbedaan antara pengujian formil dengan pengujian materiil dapat dilihat berdasarkan tabel di bawah ini[284] :

Tabel. 2.3.
Perbedaan Pengujian Formil dan Materiil[285]

Jenis	**Pengujian Materiil**	**Pengujian Formil**
Pengertian	Pengujian yang berkenaan dengan materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian-bagian dari undang-undang atau Perppu yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 (Pasal 2 Ayat (4) PMK No.2 Tahun 2021)	Pengujian terhadap proses pembentukan undang-undang atau Perppu yang tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang atau Perppu sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 (Pasal 2 ayat (3) PMK No.2 Tahun 2021)
Pemohon	1. Perorangan warga negara 2. Kesatuan masyarakat hukum adat 3. Badan hukum publik atau privat 4. Lembaga negara (Pasal 51 UU MK)	1. Perorangan warga negara 2. Kesatuan masyarakat hukum adat 3. Badan hukum publik atau privat 4. Lembaga negara (Pasal 51 UU MK)
Objek	Materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari UU atau Perppu	Proses pembentukan UU

Menurut Hatmann, terdapat tiga dikotomi dalam *judicial review*, yakni (1) terpusat (*centralized*) versus tersebar (*decentrlized*); (2) abstrak (*abstract*) versus konkret (*concrete*); dan (3) mengikat semua pihak (*inter omnes*) versus mengikat

[285] *Ibid.*, hlm. 19-20.

pihak yang berperkara (*inter partes*).[286] Menurut Hatmann, maksud *judicial review decentralized* adalah apabila semua lembaga pengadilan dapat membatalkan undang-undang yang dinilai bertentangan dengan undang-undang dasar. Sedangkan, makna dari *centralized* adalah bahwa hanya terdapat satu lembaga pengadilan saja yang dapat membatalkan suatu undang-undang. Selanjutnya, *concrete* memiliki arti bahwa apabila pengadilan melakukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang ketika memutuskan suatu kasus konkret. Sebaliknya, disebut *abstract* apabila membolehkan pengadilan melakukan pengujian hanya terhadap suatu undang-undang yang terpisah dari kasus konkretnya. Selanjutnya, putusan terhadap pengujian konstitusionalitas undang-undang dapat mengikat seluruh pihak (*inter omnes*) ataupun hanya mengikat bagi para pihak yang berperkara saja (*inter partes*). Contoh dari penerapan *inter omnes* adalah *negative legislation* yakni penghapusan suatu undang-undang dari buku-buku hukum karena dinyatakan inkonstitusional.[287]

Dalam pemerintahan yang demokratis, metode *judicial review* memiliki tujuan utama untuk menjamin adanya supremasi konstitusi, dan konsekuensi dari *judicial review*, mereka memiliki tugas untuk mengkonfrontasikan undang-undang atau produk legislasi dengan ketentuan dalam undang-undang dasar. Hal ini yang menjadi dasar mengapa *judicial review* bersifat fundamental dalam rezim

---

[286] Bernd. J. Hatmann, "the Arrival of Judicial Review in Germany under the Weimar Constitution of 1919", *B.Y.U. Journal of Public Law*, Vol. XVIII, 2004, hlm. 107-108.

[287] *Ibid*..,hlm. 109.

demokratis sebagai konstrol konstitusional terhadap legislasi atau menjadi konstrol yudisial terhadap konstitusionalitas legislasi.[288]

Judicial review bertujuan untuk memastikan supremasi konstitusi dan sama sekali tidak bertujuan untuk memperkuat supremasi lembaga peradilan. Melalui supremasi konstitusi, maka berpengaruh terhadap penguatan supremasi rakyat. John Marshall menyatakan dengan tegas, bahwa hakim adalah penentu dalam menyatakan apa yang dimaksud dalam suatu aturan hukum, termasuk konstitusi. Marshall menyatakan bahwa "*it is emphatically the province and duty of the judiciary to say what the law is*".[289] Dengan demikian, bahwa kewenangan *judicial review* yang diberikan kepada lembaga pengadilan harus terus digunakan dan bersifat fundamental karena untuk menghindari *abuse of power* dari lembaga pembentuk undang-undang.

Judicial review menjadi suatu pilihan yang tidak mungkin dihindarkan, terutama untuk mengoreksi kesalahan yang mungkin terjadi dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Berkaitan dengan itu, *judicial review* menjadi suatu saluran bagi aspirasi masyrakat terkait ketidaksetujuannya terhadap keputusan yang telah diputuskan oleh pembuat peraturan perundang-undangan. *Judicial review* menjadi suatu jaminan bagi rakyat untuk memastikan agar hasil

[288] Allan Brewer-Carias, "Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law", *International Congress of Comparative Law, International Academy of Comparative Law,*Washington, July 26-30, 2010, hlm. 17. Dalam Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif,* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 31.

[289] *Ibid.*

legislasi yang telah dibentuk oleh pembentuk peraturan tidak menyimpang dari aspirasi fundamental rakyat.[290]

2. Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang

Di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar..".[291] Hal tersebut dipertegas kembali di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) yang berbunyi: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar*...".[292] Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU MK pada awalnya berbunyi sebagai berikut : "Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat di tempuh". Namun, sejak hari Selasa tanggal 18 Oktober 2011 melalui Putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, Pasal 10 UU MK tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat.[293]

Menurut Sri Soemantri, putusan yang bersifat final harus bersifat mengikat dan tidak dapat dianulir oleh lembaga lainnya. Dalam bahasa Inggris, pengertian

---

[290] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases,* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), hlm. 2.

[291] Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[292] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

[293] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial…,Op.Cit.,* hlm. 140-141.

yuridis final dan mengikat itu selalu bersatu, yakni *final and binding*. Dengan demikian, apabila putusan mahkamah konstitusi bersifat final, maka harus diikuti dengan bersifat mengikat sehingga sah dan memiliki kepastian hukum.[294] Kata final secara implisit telah mengandung makna mengikat dan tidak bisa dibatalkan, sehingga tidak perlu ditambai dengan kata mengikat. Menurut Indroharto, kata final mengandung arti akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan penetapan tertulis nitu harus sudah benar-benar merupakan akibat hukum yang definitif.[295]

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat mengandung makna bahwa terhadap putusan tersebut tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun baik kasasi maupun peninjauan kembali. Putusan ini wajib dihormati dan dilaksankan oleh pemerintah dan lembaga negara lainnya maupun masyarakat pada umumya yang berkaitan dengan putusan tersebut.[296]

Dalam kaitannya dengan kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi, menurut A. Mukhtie Fadjar sebagaimana ditentukan dalam Penjelasan Umum UU No. 24 Tahun 2003, telah menegaskan beberapa butir arahan terkait Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi, yakni: 1) agar konstitusi dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi, 2) menjaga terselenggaranya pemerintahan yang stabil, 3) merupakan suatu koreksi

---

[294] Sri Soemantri, "Catatan-catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi", disampaikan pada Seminar di Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2022, hlm. 8. Dalam Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial..,* hlm. 141.

[295] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991), hlm. 116. Dalam Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial...,* hlm. 142.

[296] *Ibid.,* hlm. 142.

terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.[297]

Berkaitan dengan putusan yang bersifat final dan mengikat, bahwa putusan-putusan mahkamah konstitusi harus ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, di mana konsekuensi dari putusan tersebut harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, sesuai dengan kehendak rakyat, dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan). Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berwenang untuk menafsirkan konstitusi, akan tetapi juga sebagai korektor yang aplikasinya tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya secara kritis dan dinamis.[298]

Berkaitan dengan kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi, satu undang-undang yang sebelum diuji telah diumumkan dalam Lembaran Negara dan diterbitkan dalam suatu bentuk yang utuh tidak akan dapat diketahui dan dipahami oleh semua orang yang terikat oleh putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tanpa adanya perubahan yang dilakukan sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi, atau setidaknya dengan integrasi putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang yang diterbitkan Sekretariat Negara. Meskipun putusan tersebut tetap dianggap memiliki kekuatan eksekutorial seperti halnya putusan dalam hukum acara peradilan biasa, namun hal itu tidak memberi hak pada pemohon untuk

---

[297] A. Mukhtie Fadjar, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun MK,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2004), hlm. 37. Dalam Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial...,Op.Cit.,* hlm. 143.

[298] *Ibid..,* hlm. 144.

meminta pelaksanaan putusan tersebut dalam bentuk perubahan undang-undang yang telah diuji oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut.[299]

Eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi telah dianggap terwujud melalui pengumuman putusan tersebut di dalam Berita Negara sebagaimana amanat dari Pasal 57 ayat (3) UU MK. Akan tetapi, dalam kenyataannya mungkin akan berbeda dengan apa yang terdapat dalam amar putusan.[300] Bahkan, cukup banyak dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang diabaikan bahkan dilanggar oleh DPR dan Pemerintah sebagai pemegang kewenangan membentuk dan merubah undang-undang.

Pertanyaan yang muncul adalah, siapakah yang dapat memaksa supaya putusan Mahkamah Konstitusi ditaati dan dapat dilaksanakan oleh lembaga negara lainnya ?. Menurut Ni'matul Huda, bahwa tidak terdapat satu lembaga negara pun yang dapat menjadi eksekutor dari putusan tersebut. Ni'matul Huda mengungkapkan :

> Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *declaratoir*, sehingga dilaksanakan atau tidaknya oleh pemerintah ataupun DPR atau MA, sangat bergantung dari *political will* lembaga tersebut. Hal ini juga ada jalan keluarnya, agar putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tidak sekedar menjadi "macan ompong".[301]

Berkaitan dengan kekuatan eksekutorial putusan Mahkamah Konstitusi, Maruarar Siahaan mengemukakan, bahwa :

> Putusan Mahkamah Konstitusi kebanyakan jenisnya terutama dalam perkara pengujian undang-undang adalah bersifat *declaratoir-constitutief*.

---

[299] Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah KonstitusiRepublik Indonesia,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 216.

[300] *Ibid*.

[301] Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan,* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014), hlm. 62.

> Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan atau meniadakan suatu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislator* yang disebut oleh Hans Kelsen adalah melalui satu pernyataan. Sifat *declaratoir* tersebut memiliki konsekuensi di mana dalam mengeksekusi putusannya tidak memerlukan satu aparat yang bertugas sebagai pelaksana eksekusi. Eksekusi demikian hanya dibutuhkan dalam jenis-jenis putusan pengadilan biasa dengan putusannya yang bersifat *condemnatoir,* yakni menghukum salah satu pihak untuk melakukan sesuatu, misalnya membayar sejumlah uang denda. Demikian pula, putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa bagian UU atau Pasal atau Ayat tertentu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sejak diumumkan dalam sidang terbuka untuk umum. Akan tetapi, sebagai syarat untuk diketahui secara umum, putusan tersebut diumumkan dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak putusan diucapkan. Dengan demikian, bahwa pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tidak membutuhkan adanya suatu aparat khusus yang bertugas sebagai pelaksana putusan, karena putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri sifatnya *declaratoir*.[302]

> Maruarar Siahaan mengungkapkan, bahwa :

> Apabila pemerintah atau lembaga negara lain tidak mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi dan justru masih tetap memberlakukan UU yang telah dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, hal tersebut merupakan suatu tindakan yang pengawasaanya terdapat dalam mekanisme hukum dan tata negara itu sendiri. Perbuatan yang dilakukan atas dasar UU yang telah dinyatakan batal dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat adalah merupakan suatu perbuatan melawan hukum.[303]

Berdasarkan paparan di atas, dapat disimpulkan bahwa kekuatan eksekutorial dari putusan Mahkamah Konstitusi tergantung kepada *political will* dari DPR maupun pemerintah dan tidak terdapat satu lembaga pun yang memiliki kewenangan untuk menjadi eksekutor dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, bahwa meskipun sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi mengikat secara hukum, akan tetapi pelaksanaan dari putusan tersebut sangatlah lemah

---

[302] Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...,Op.Cit.,* hlm. 206-207.

[303] *Ibid.*

sehingga sering diabaikan oleh lembaga negara lainnya. Hal ini menjadi suatu ironi, di mana lembaga yang memiliki kewenangan sebagai pengawal dan penegak konstitusi justru tidak memiliki suatu kekuatan apapun untuk dapat menjamin dilaksanakannya putusan yang merupakan mahkota dari lembaga itu sendiri.

BAB III

PENUNJUKAN PENJABAT KEPALA DAERAH PADA MASA TRANSISI PILKADA SERENTAK NASIONAL TAHUN 2024

A. Penjabat Kepala Daerah Di Indonesia

1. Urgensi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Indonesia

Setiap daerah di Indonesia dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Di Indonesia, jabatan kepala daerah terdiri dari gubernur, bupati dan walikota, sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".* Masa jabatan kepala daerah berdasarkan Pasal 60 UU No. 23 Tahun 2014 adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.

Di dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa *"Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom"*. Berdasarkan rumusan Pasal tersebut, dapat dipahami bahwa kepala daerah merupakan unsur utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertugas untuk memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Secara tidak langsung, bahwa jalan atau tidaknya pemerintahan daerah bergantung pada kebijakan kepala daerah, karena setiap

kebijakan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi tugas, wewenang dan tanggung jawab kepala daerah.

Pentingnya posisi kepala daerah didasari karena pentingnya tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Adapun tugas, wewenang dan tanggung jawab kepala daerah terdapat dalam Pasal 65 ayat (1) dan (2) serta Pasal 67 UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : [304]

Pasal 65

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:
- *a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;*
- *b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;*
- *c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;*
- *d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;*
- *e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- *f. Dihapus.*
- *g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
- a. *Mengajukan rancangan Perda;*
- b. *Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;*
- c. *Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*

[304] Pasal 65 ayat (1) dan (2) serta Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

d. *Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;*
e. *Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Menurut penulis berdasarkan pada analisis terhadap tugas, wewenang dan kewajiban yang diberikan kepada kepala daerah, bahwa undang-undang meletakan peranan kepala daerah sangat strategis. Hal ini didasari karena kepala daerah merupakan organ yang sangat fundamental dan signifikan bagi keberhasilan pembangunan baik di tingkat lokal maupun nasional. Selain itu, bahwa efektivitas penyelenggaraan pemerintahan akan bergantung dan membutuhkan sinergitas yang baik antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat, sehingga efektivitas pemerintahan yang baik akan sangat ditentukan oleh penyelenggaraan pemerintahan daerah karena daerah menjadi titik awal penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan oleh pusat.

Menurut penulis bahwa keberhasilan kepemimpinan pemerintahan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan nasional. Hal ini didasari karena ketidakmampuan kepala daerah

dalam menjalankan dan mensukseskan program strategis serta pembangunan nasional, akan berimplikasi pada penurunan kinerja dan keberlanjutan program serta pembangunan nasional. Dengan demikian, bahwa sukses dan gagalnya program strategis nasional serta pembangunan nasional ditentukan oleh kinerja dan sinergitas kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah.

Menurut Ateng Syafrudin bahwa dalam diri kepala daerah, terdapat dua fungsi, yakni: *pertama,* fungsi sebagai kepala daerah otonom yang memimpin pelaksanaan dan bertanggung jawab sepenuhnya terhadap jalannya pemerintahan daerah; *kedua*, fungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin pelaksanaan pemerintahan umum yang menjadi wakil dari pemerintah pusat di daerah. Lebih lanjut, Ateng Syafrudin menyatakan :

> "Sebagai kepala wilayah, ia harus memiliki kecakapan di bidang pemerintahan dan dipercayai sepenuhnya oleh pemerintah. sebagai kepala daerah otonom, ia harus mendapatkan dukungan dari rakyat yang dipimpinnya. Dengan demikian, faktor kemampuan (*capability*) dan faktor dukungan (*acceptability*) harus terpadu dalam figur kepala daerah, karena dalam konfigurasi kontinuitas pembangunan ia memegang peranan yang menentukan". [305]

Menurut Penulis berdasarkan pengembangan dari beberapa perspektif, bahwa setidaknya urgensi kepala daerah dapat ditinjau dari beberapa pendekatan. *Pertama,* dalam pendekatan organisasi dan manajemen pemerintahan, kepala daerah merupakan figur atau manajer yang menentukan efektivitas dari penyelenggaraan organisasi pemerintahan daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergi ditentukan oleh peran dan kualitas dari kepala daerah selaku pemimpinnya. Artinya, arah dan tujuan organisasi pemerintahan daerah ditentukan

[305] Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah,* (Jakarta: Bina Cipta, 1985), hlm. 35.

oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas kepala daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi administrasi atau manajerial, kepemimpinan, pembinaan dan pelayanan serta tugas-tugas lain yang menjadi tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah.[306] Dengan demikian, apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka akan menyebabkan terhentinya roda organisasi pemerintahan daerah sehingga terjadi kekosongan pemerintahan (*vacuum of power*).

Kedua, dalam pendekatan pelayanan, kepala daerah merupakan komponen strategis dalam mewujudkan pelayanan yang berkualitas, baik pelayanan internal dalam organisasi pemerintahan daerah maupun pelayanan secara eksternal kepada masyarakat daerah. Hal ini didasari karena pemerintah daerah memiliki akses secara langsung kepada masyarakat daerah tanpa adanya suatu jenjang yang terlalu jauh apabila dibandingkan dengan pemerintah pusat. Dengan demikian, bahwa apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah maka akan berakibat pada terhentinya pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat yang akan berpengaruh terhadap penurunan kesejahteraan masyarakat daerah.

Ketiga, dalam pendekatan bidang perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, kepala daerah berperan penting bersama dengan DPRD untuk merumuskan dan mengambil inisiatif serta mempengaruhi dan menentukan kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah yang akan di terapkan di daerah. Selain itu, kepala daerah sebagai puncak kekuasaan eksekutif pemerintahan daerah berperan penting dalam menjalankan keseluruhan peraturan daerah serta membentuk instrumen

[306] J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 4.

pelaksana dari perauran daerah tersebut. Oleh karena itu, apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah, maka akan menyebabkan terhentinya perumusan, pembentukan, dan pelaksanaan kebijakan publik yang akan berakibat pada kekosongan hukum dan pelaksanaan hukum di daerah.

Keempat, dalam pendekatan hierarki kepemimpinan, bahwa kepala daerah dalam hal ini gubernur, bupati dan walikota berada pada posisi kepemimpinan tingkat menengah, di mana di atasnya terdapat kepemimpinan yang dilaksanakan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan negara dan dibantu oleh pembantu-pembantunya dan di bawahnya terdapat kepemimpinan yang dijalankan oleh camat dan kepala desa/lurah. Para pemimpin tersebut bertanggung jawab sepenuhnya atas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya masing-masing sekaligus mempertanggungjawabkan tugas yang diembannya kepada atasan atau pejabat yang berwenang berdasarkan hierarki kepemimpinan tersebut.[307] Dengan posisi kepala daerah yakni gubernur, bupati dan walikota yang berada pada hierarki kepemimpinan di tingkat tengah antara pemerintah pusat dengan kecamatan dan desa, maka kepala daerah memiliki peran strategis sebagai jembatan penghubung antara kedua tingkat kepemimpinan tersebut. Dengan demikian, bahwa terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah akan memutus rantai kepemimpinan antara pemerintah pusat yang dipimpin oleh Presiden dengan camat dan desa atau lurah, yang berakibat pada rusaknya sistem dan rantai koordinasi antar level kepemimpinan.

[307] *Ibid..*, hlm. 5.

Berdasarkan paparan di atas, bahwa kepala daerah memainkan peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini didasari karena kedudukan kepala daerah sebagai pemimpin yang dilekati tugas, wewenang dan kewajiban serta tanggung jawab yang besar terhadap jalannya pemerintahan daerah. Selain itu, kepala daerah ditinjau dari berbagai pendekatan merupakan unsur strategis dalam menjalan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah, pelaksanaan pelayanan di daerah, perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik di daerah serta sebagai jembatan penghubung antara pemerintah pusat yang dipimpin oleh Presiden dengan camat dan kepala desa/lurah sebagai kekuasaan pemerintahan paling rendah dalam pendekatan hierarki kepemimpinan pemerintahan di Indonesia.

2. Mekanisme Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah di Indonesia

Tidak dapat dipungkiri bahwa pemerintah memiliki peranan penting dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Bahkan, suatu negara yang terdapat di seluruh dunia tidak mungkin tidak memiliki pemerintah. Akan tetapi, luasnya keberadaan pemerintah dan penerimaan yang hampir tanpa kritisi di seluruh dunia tidak dengan sendirinya membuktikan bahwa masyarakat yang tertib dan adil hanya bisa terwujud melalui agen pemerintah yang dominan. Meskipun demikian, terdapat beberapa kalangan aliran paham politik yang secara ekstrem menyatakan bahwa suatu negara tidak memerlukan pemerintah dan mewacanakan

penghapusannya. Ini merupakan pernyataan yang dikemukakan oleh aliran anarkisme.[308]

Argumentasi klasik akan pentingnya kehadiran pemerintah berdasar pada teori kontrak sosial yang dikemukakan oleh Thomas Hobbes dan John Locke. Teori kontrak sosial tersebut menjadi dasar dari pemikiran politik modern yang menjadikan pemerintah sebagai syarat mutlak pembentukan negara. Teori kontrak sosial melihat bahwa eksistensi pemerintah diperlukan sebagai pertahanan melawan kejahatan dan kebiadaban serta mempertahankan eksistensi dari warga negara itu sendiri atas ekspansi dari manusia lainnya. Dengan demikian, bahwa salah satu fungsi dari pembentukan pemerintahan adalah untuk menjamin adanya perlindungan dan menghindari adanya ancaman dari luar.[309]

Berkaitan dengan pemerintah, dapat dipahami bahwa pemerintah menurut Andrew Heywood dalam pengertian yang luas adalah pelaku setiap mekanisme proses-proses formal dan institusional yang berjalan pada level nasional maupun lokal atau daerah untuk memelihara tatanan publik dan memfasilitasi aksi kolektif. Maka dengan demikian, fungsi-fungsi dari pemerintah yang menjalankan pemerintahan berkaitan dengan proses pembentukan hukum (legislasi), pelaksanaan hukum (eksekusi) dan menafsirkan hukum (yudikasi).[310] Berdasarkan hal tersebut, bahwa fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah bersifat esential dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Adapun pemerintah

---

[308] Andrew Heywood, *Political Theory: An Introduction 4th. Edition*, Terj. *Pengantar Teori Politik*, E.Setiyawati, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 96.

[309] *Ibid..*, hlm. 97.

[310] Andrew Heywood, *Politics 4th edition*, terj. Politik, A. Lintang Lazuardi, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 470.

sendiri terbagi menjadi beberapa lapisan, yakni lapisan nasional dan lokal atau daerah.

Salah satu lapisan dari pemerintah yang telah di jelaskan sebelumnya yakni lapisan pemerintah tingkat lokal atau daerah, atau sering disebut dengan pemerintah daerah. Pemerintahan daerah di Indonesia terdiri atas beberapa bagian yakni tingkat provinsi, kabupaten dan kota. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yakni: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang*".[311]

Arti penting dari eksistensi adanya pemerintahan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya memiliki konsekuensi bahwa dalam mempertahankan eksistensi suatu negara, maka tidak boleh terdapat kekosongan pemerintahan baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Dengan demikian, bahwa sangatlah penting bagi suatu negara untuk memiliki perangkat hukum yang mengatur terkait mekanisme pengisian kekuasaan untuk menghindari adanya kekosongan kekuasaan pemerintahan (*vacuum of power*). Dalam hal ini, penulis akan mengkhususkan tulisan ini untuk mengkaji mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah.

Dilihat dari cara atau metode yang dipakai, bahwa sistem pengisian jabatan kepala daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yakni : 1) sistem pemilihan secara tidak langsung melalui mekanisme pengangkatan dan/atau penunjukan serta

[311] Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pemilihan perwakilan; 2) pemilihan secara langsung yakni memberikan keputusan secara langsung kepada rakyat untuk memilih kepala daerah (*direct popular vote*) atau yang sering disebut dengan pemilihan kepala daerah atau pilkada. Perbedaan secara esensial dari kedua jenis pengisian jabatan kepala daerah tersebut yakni terletak pada proses atau mekanisme kedaulatan rakyat diletakan dalam proses pengisian.[312]

Pada metode pengisian secara tidak langsung, kedaulatan rakyat diwakilkan atau diserahkan kepada elit politik, baik pemerintah atau pejabat pusat atau melalui anggota dewan. Konsekuensi dari metode ini, pertanggungjawaban bahkan pemberhentian kepala daerah juga berlangsung secara tidak langsung. Oleh karena itu, elit politik yang diberikan kewenangan untuk melakukan penunjukan melalui undang-undang berkewajiban untuk untuk mempertanggungjawabkan pilihannya kepada rakyat, sehingga dalam proses pemilihan kepala daerah tersebut harus tetap dilaksanakan secara selektif, kompetitif dan akuntabel. Bekerjanya sistem *check and balances* dalam proses pelaksanaan tugasnya mengandalkan sepenuhnya pada etika dan kesadaran elit politik dan dewan sebagai representasi dari rakyat.

Pada jenis pengisian jabatan kepala daerah secara langsung, kedaulatan sepenuhnya diserahkan dan digunakan oleh rakyat tanpa melalui perwakilan atau perantara, sehingga lebih menjamin keterwakilan dan preferensi rakyat serta terkesan lebih demokratis. Kepala daerah yang terpilih merupakan konsekuensi dari keputusan rakyat sendiri, termasuk apabila kedepannya kinerja kepala daerah buruk dan mengecewakan. Oleh karena itu, kualitas kepala daerah cukup ditentukan oleh

[312] Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat..,Op.Cit.,* hlm. 46.

rasionalitas dan kritisme rakyat sebagai pemilih dalam menyeleksi dan menentukan kepala daerahnya.

Joko J. Prihatmoko membagi tiga jenis sistem pengisian jabatan kepala daerah, yakni melalui: 1) sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah/pejabat pusat; 2) sistem pemilihan yang dilaksakan oleh dewan perwakilan/*council*; dan 3) sistem pemilihan yang dilaksanakan secara langsung oleh rakyat.[313] Lebih lanjut, Joko J. Prihantoro mengungkapkan bahwa sistem penunjukan dan/atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat merupakan sistem pengisian yang memiliki legitimasi paling lemah, sehingga sistem ini merupakan sistem yang paling tidak populer di negara-negara demokrasi modern yang memelihara dan menghidupkan nilai-nilai demokrasi. Di dalam sistem ini, rakyat tidak lain hanyalah menjadi objek politik karena tidak memiliki akses informasi dan partisipasi. Selain itu, dengan lemahnya partisipasi dan ruang kontrol dari rakyat maka berakibat pada tingginya kontrol dari elit politik untuk dapat mengatur dan melakukan intervensi terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Pada umumnya, sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan ini diterapkan di negara-negara yang menggunakan bentuk negara kesatuan murni (unitaris) yang masih mempertahankan sistem monarki, emirat atau otoritarianisme, dengan variasi-variasi sistem pemerintahan sejenis.[314]

---

[313] Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005), hlm. 101-104.

[314] *Ibid.*

Selain adanya sistem pengisian melalui penunjukan atau pengangkatan, terdapat pula sistem pengisian melalui dewan perwakilan dewan/*council* yang digunakan pada hampir dua pertiga negara-negara yang mempraktikan bentuk negara kesatuan. Partisipasi rakyat dalam sistem ini tidak sempurna karena rakyat diwakili oleh anggota dewan perwakilan. Legitimasi dari kepala daerah cukup lemah apabila proses pengisian tidak dilakukan secara kompetitif, transparan dan akuntabel, serta mekanisme pertanggungjawabannya bersifat tertutup dan manipulatif. Kecenderungan pemerintah pusat untuk melakukan kontrol masih sangat besar terlebih apabila antara dewan perwakilan dengan pemerintah memiliki keterikatan politik yang kuat, sehingga meskipun sistem ini telah melibatkan perwakilan rakyat tetapi masih belum menjamin kehendak rakyat dapat terwujud. Optimalisasi dan kualitas kepala daerah sangat tergantung oleh kualitas dewan perwakilan dalam mempertanggungjawabkan preferensi rakyat dan netralitas dewan perwakilan tanpa adanya kecenderungan kepentingan manapun.[315] Meskipun demikian, menurut penulis bahwa sistem pengisian oleh dewan perwakilan lebih memiliki sisi demokratis daripada sistem penunjukan atau pengangkatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat semata. Hal ini didasari karena dalam sistem ini setidaknya terdapat harapan bahwa dewan perwakilan yang memiliki wewenanng untuk dapat memilih kepala daerah memiliki keberpihakan dan mempertahankan preferensi calon pilihan konstituen masing-masing dewan perwakilan, sehingga terdapat aspirasi dan kehendak rakyat yang tersalurkan.

[315] Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, *Penjabat..,Op.Cit.,* hlm. 447-48.

Sistem pengisian jabatan kepala daerah terakhir sebagaimana yang dikemukakan oleh Joko J. Prihatmoko adalah sistem pengisian melalui pemilihan secara langsung oleh rakyat. Sistem ini merupakan sistem pengisian jabatan kepala daerah yang dianggap paling demokratis dibandingkan dengan sistem yang lainnya. Di dalam sistem ini, proses pengisian dilakukan melalui suatu proses *elektoral* yang *fair* dan terbuka. Pelibatan rakyat secara langsung ini sejalan dengan urgensi partisipasi rakyat dalam usaha konsolidasi demokrasi di tingkat lokal serta untuk mewujudkan prinsip utama dari pelaksanaan demokrasi lokal, yakni bahwa rakyat daerahlah yang paling memahami jenis pemimpin seperti apa yang paling sesuai dengan karakter dan kebutuhan daerahnya.[316]

Pada dasarnya, ketiga jenis sistem yang telah dipaparkan oleh Joko J. Prihatmoko tersebut pernah diterapkan di Indonesia. Baik sistem penunjukan atau pengangkatan, sistem pemilihan dewan perwakilan dan sistem pemilhan langsung oleh rakyat. Dalam praktiknya, secara esensial bahwa pemilihan kepala daerah di Indonesia sejak tahun 2005 dilakukan melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat. Akan tetapi, meskipun demikian bahwa dalam menjalankan jabatannya, terdapat kemungkinan kepala daerah tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya baik karena berhalangan tetap ataupun berhalangan sementara ataupun karena suatu situasi atau kondisi politik tertentu yang menyebabkan tidak dapat dilaksanaknnya proses pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat, sehingga harus disediakan suatu mekanisme pengisian kepala daerah sebagai suatu cara untuk menghindari adanya kekosongan jabatan kepala daerah.

---

[316] *Ibid..*, hlm. 49.

Dalam praktiknya, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia apabila terdapat kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif berhalangan sementara, berhalangan tetap atau karena suatu kondisi politik tertentu memang masih menjadi suatu problematika dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia. Problematika tersebut disebabkan karena terdapat beberapa peristilahan yang digunakan sebagai mekanisme pengisian atau pergantian jabatan kepala daerah yang belum jelas serta aturan hukum yang masih saling tumpang tindih dan berubah-ubah. Di Indonesia, mekanisme-mekanisme untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut yakni melalui proses penunjukan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.

Penjelasan mekanisme-mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah sebaimana telah disebutkan di atas, yakni :

a. Pelaksana Harian (Plh) dan Pelaksana Tugas (Plt)

Pertama, mekanisme penunjukan pelaksana harian (Plh) kepala daerah. Istilah pelaksana harian (Plh) terdapat pada Pasal 131 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008, yakni "Dalam hal terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3), sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah sampai Presiden mengangkat penjabat kepala daerah". Selain itu, ditegaskan pula pada Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah (atau apabila tidak ada wakil kepala daerah) sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah

melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah. Berdasarkan aturan tersebut, bahwa pelaksana harian (Plh) dapat diisi oleh sekretaris daerah dan masa jabatannya sangat singkat karena hanya diangkat sampai ditunjuknya penjabat kepala daerah. Selain itu, pelaksana harian (Plh) kepala daerah juga dapat diisi oleh wakil kepala daerah dalam hal menunggu sampai pelantikan wakil kepala daerah menjadi kepala daerah sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan pelaksana harian (Plh) kepala daerah sangatlah terbatas, yakni sesuai dengan penjelasan Pasal 65 ayat (5) dan (6) UU No.23 Tahun 2014 bahwa tugas dari pelaksana harian (Plh) adalah tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya. Dengan demikian, bahwa pelaksana harian (Plh) dapat diisi oleh sekretaris daerah dan wakil kepala daerah karena menunggu pengangkatan menjadi kepala daerah karena kepala daerah berhenti sebagaimana terdapat di dalam Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Kedua, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya yakni melalui penunjukan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah. Menurut Pasal 86 ayat (1) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, pelaksana tugas (Plt) merupakan jabatan yang diisi oleh wakil kepala daerah apabila terjadi kekosongan jabatan karena kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena :

1. Didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun;
2. Tindak pidana korupsi;
3. Tindak pidana terorisme;
4. Makar;
5. Tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah negara Indonesia.

Berkaitan dengan penunjukan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah, terdapat perbedaan antara ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dengan Permendagri No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota (telah dicabut melalui Permendagri No. 1 Tahun 2018). Di dalam Pasal 4 ayat (1), (2), dan (3) Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa pelaksana tugas (Plt) merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kepala daerah karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota. Berdasarkan Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa pelaksana tugas (Plt) Gubernur dijabat oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi, sedangkan pelaksana tugas (Plt) Bupati atau Walikota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri, sehingga pelaksana tugas (Plt) kepala daerah tidak hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah tetapi juga dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi bagi pelaksana tugas (Plt) Gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri bagi pelaksana tugas

(Plt) Bupati atau Walikota. Akan tetapi, semenjak dikeluarkannya Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016, bahwa jabatan pelaksana tugas (Plt) hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah sesuai dengan UU Pemerintahan Daerah.

Sumber kewenangan antara pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) kepala daerah diperoleh melalui mandat. Sumber kewenangan tersebut dapat dilihat dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang berbunyi :

(1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah memperoleh mandat apabila :
   a. Ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemeritahan di atasnya; dan
   b. Merupakan pelaksanaan tugas rutin
(2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas :
   a. Pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
   b. Pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Pada penjelasan Pasal 14 ayat (1) huruf b di dalam UU No. 30 Tahun 2014 disebutkan, bahwa : *"Yang dimaksud dengan "tugas rutin" adalah pelaksanaan tugas jabatan atas nama pemberi Mandat yang bersifat pelaksanaan tugas jabatan dan tugas sehari-hari"*.

Melalui ketentuan Pasal 14 UU Administrasi Pemerintahan yang telah disebutkan di atas, dapat dipahami perbedaan dasar kondisi penunjukan pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt). Pelaksana harian (Plh) merupakan pejabat yang melaksanakan tugas rutin pejabat kepala daerah definitif yang "berhalangan sementara". Sedangkan, pelaksana tugas (Plt) merupakan pejabat yang

melaksanakan tugas rutin pejabat kepala daerah definitif karena "berhalangan tetap".

Perbedaan antara "berhalangan sementara" dengan "berhalangan tetap" tidak terdapat di dalam UU Administrasi Pemerintahan. Akan tetapi, penjelasan dari maksud "berhalangan sementara" dan "berhalangan tetap" dapat ditemukan di dalam peraturan lain. Adapun perbedaan dari keduanya dapat dilihat berdasarkan tabel berikut ini :

Tabel. 3.1.
Perbedaan "berhalangan sementara" dan "berhalangan tetap"

Jenis	Keterangan	Dasar Hukum
Berhalangan sementara	Apabila pejabat tidak dapat melaksanakan tugas paling kurang 7 (tujuh) hari kerja....	Poin 3 huruf a SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016
Berhalangan tetap	Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;	Pasal 78 ayat (2) huruf b UU No. 23 Tahun 2014

Dapat dipahami secara sederhana, bahwa "berhalangan tetap" berarti pejabat tersebut tidak dapat kembali memangku jabatan yang ditinggalkannya karena sebab-sebab tertentu (Pasal 78 ayat (2) huruf b UU No. 23 Tahun 2014) dengan batas maksimal selama 6 (enam) bulan. Sedangkan "berhalangan sementara" dapat dipahami bahwa pejabat tersebut meninggalkan jabatan sementara waktu atau paling kurang 7 (tujuh) hari kerja dan dapat kembali memangku jabatannya.

Karena jabatannya bersifat sementara, menurut poin 4 SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 bahwa pelaksana harian (Plh) ataupun pelaksana tugas (Plt) tidak perlu dilantik atau diambil sumpah jabatannya karena penunjukan pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) melalui surat perintah bukan melalui suatu keputusan. Hal ini berdasarkan pada poin 4 SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, yang berbunyi : *"Pegawai Negeri Sipil yang diperintahkan sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya"*. Berkaitan dengan itu, bahwa penunjukan pelaksana harian (Plh) melalui surat perintah dari pejabat kepala daerah definitif, sedangkan pelaksana tugas (Plt) berdasarkan pada penetapan Presiden atas usul Mendagri bagi pelaksana tugas (Plt) gubernur dan penetapan Mendagri bagi pelaksana tugas (Plt) bupati dan walikota atas usul gubernur (poin 5 SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016).

Kewenangan yang diberikan kepada pejabat sementara yakni pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) merupakan kewenangan yang terbatas. Batasan kewenangan tersebut tertuang di dalam Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintaha yang berbunyi : "*Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat startegis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran*".

b. Penjabat Sementara (Pjs)

Ketiga, mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya dapat melalui penunjukan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. Penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas kepala daerah karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dasar hukum penunjukan penjabat sementara (Pjs) yakni melalui pembentukan Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang telah mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016. Perubahan yang terdapat di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 yakni perubahan istilah pelaksana tugas (Plt) yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016 menjadi Penjabat Sementara (Pjs). Penjabat sementara (Pjs) yang terdapat di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018 merupakan jabatan yang sama dengan jabatan pelaksana tugas (Plt) yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016 meskipun terdapat perbedaan dalam jabatan untuk mengisi jabatan penjabat sementara (Pjs) Gubernur. Dengan demikian, dengan adanya Permendagri No. 1 Tahun 2018 yang telah mencabut Permendagri No. 74 Tahun 2016 bahwa jabatan pelaksana tugas (Plt) hanya dapat diisi oleh wakil kepala daerah untuk melaksanakan tugas kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana ditegaskan di dalam UU No. 23 Tahun 2014, sehingga istilah pelaksana tugas (Plt) kepala daerah tidak memiliki makna ganda lagi.

Meskipun penjabat sementara (Pjs) merupakan peristilahan yang menggantikan istilah pelaksana tugas (Plt) di dalam Permendagri No. 74 Tahun

2016, akan tetapi ketentuan jabatan bagi penjabat sementara (Pjs) berbeda dengan ketentuan jabatan yang terdapat di dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016. Di dalam Permendagri No. 1 Tahun 2018, ketentuan jabatan penjabat sementara (Pjs) Gubernur dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi. Ketentuan tersebut jelas berbeda dengan pelaksana tugas (Plt) Gubernur yang terdapat dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016, di mana pelaksana tugas (Plt) gubernur hanya dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi saja. Dengan demikian, bahwa pejabat yang dapat menjadi penjabat sementara (Pjs) Gubernur melalui Permendagri No.1 Tahun 2018 lebih luas lagi karena tidak dilimitasi hanya berasal dari Kementerian Dalam Negeri saja.

Dengan adanya perubahan jabatan dalam mekanisme penunjukan penjabat sementara (Pjs) , maka penjabat sementara (Pjs) dapat diisi oleh pejabat pimpinan tinggi madya atau pejabat yang memiliki jabatan setingkat dalam lingkup pemerintahan pusat. Namun, dengan adanya perubahan ketentuan jabatan ini memunculkan suatu problematika karena hal ini membuka celah bagi anggota Polri dan TNI aktif yang memiliki jabatan setingkat pimpinan tinggi madya di tingkat pusat untuk dapat menjadi penjabat sementara (Pjs). Apabila Polri atau TNI aktif menjabat sebagai penjabat sementara (Pjs) kepala daerah, maka hal tersebut bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) Tap MPR No. VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI Polri yang memerintahkan agar Kepolisian Republik Indonesia

bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri ke dalam kegiatan politik praktis.[317]

Berdasarkan Pasal 9 ayat (1) Permendagri No.1 Tahun 2018, penjabat sementara (Pjs) kepala daerah memiliki tugas dan wewenang :

1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3) Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil;
4) Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan
5) Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (2) Permendagri No. 1 Tahun 2018, bahwa Pjs gubernur, Pjs bupati dan Pjs Walikota berakhir pada saat :

1. gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota selesai menjalani Cuti di Luar Tanggungan Negara;
2. ditunjuknya Pelaksana Harian gubernur, Pelaksana Harian bupati, dan Pelaksana Harian walikota; atau
3. dilantiknya Penjabat gubernur, Penjabat bupati, dan Penjabat walikota.

Kewajiban cuti bagi kepala daerah dan/atau kepala daerah yang cuti diluar tanggungan negara karena menjalani masa kampanye tersebut bertujuan untuk menghindari adanya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) yang dapat dilakukan oleh kepala daerah petahana. Penyalahgunaan tersebut misalnya dapat

[317] Fransica Adelina, "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No. 01 (2018), hlm. 17.

berupa penyalahgunaan program-program dan kegiatan pemerintah daerah serta penyalahgunaan terhadap fasilitas-fasilitas negara terkait fasilitas jabatannya.

Penunjukan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan konsekuensi atas kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah *incumbent* untuk melaksanakan cuti di luar tanggungan negara selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Penjabat sementara (Pjs) mendapatkan kewenangan berdasarkan proses administrasi berupa mandat dari pejabat pemerintah atasannya, dalam hal ini penjabat sementara (Pjs) gubernur ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri dan penjabat sementara (Pjs) bupati dan walikota ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur. Seperti halnya pelaksana harian (Plh) dan pelaksana tugas (Plt) yang tidak perlu dilantik dan diambil sumpahnya karena kewenangan di dapatkan melalui proses administrasi berupa mandat, maka penjabat sementara (Pjs) juga tidak perlu dilantik dan diambil sumpahnya berdasarkan poin 4 SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, yang berbunyi : *"Pegawai Negeri Sipil yang diperintahkan sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas tidak perlu dilantik atau diambil sumpahnya"*.

c. Penjabat (Pj)

Keempat, Mekanisme pengisisan kekosongan jabatan kepala daerah selanjutnya yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Berbeda dengan penunjukan penjabat sementara (Pjs) yang dilakukan karena kepala daerah definitif sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara karena melaksanakan kampanye pemilihan kepala daerah Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati,

serta Walikota dan Wakil Walikota, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan beberapa keadaan, yakni:

1. Apabila kepala daerah definitif diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dan tidak ada wakil kepala daerah (Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014);
2. Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena : a. meninggal dunia, b. permintaan sendiri, c. diberhentikan , dan masa jabatannya kurang dari 18 (delapan belas) bulan (Pasal 174 ayat (7) UU No. 10 Tahun 2016);
3. Apabila belum ada pasangan calon terpilih karena hasil pemilihan kepala daerah tidak memenuhi persyaratan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) (Pasal 54D ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016);
4. Untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati serta walikota dan wakil walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 karena mengalami penundaan akibat pemilihan serentak nasional pada tahun 2024 (Pasal 201 ayat (9), ayat (10),dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016).

Adapun, ragam jabatan dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah terdiri dari pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj). Selanjutnya, dasar hukum, pejabat asal yang dapat mengisi jabatan-jabatan tersebut serta batas kewenangannya dapat dilihat berdasrkan tabel berikut ini :

Tabel. 3.2.
Mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia

No	Jabatan	Dasar Hukum	Pejabat Asal
1	Pelaksana harian (Plh)	• Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6); Pasal 88 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 *j.o.* UU No.9 Tahun 2015	• Sekretaris Daerah • Wakil Kepala Daerah (sampai dilantik menjadi kepala daerah)

		• Pasal 131 ayat (4) PP No.49 Tahun 2008 • Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014	
2	Pelaksana tugas (Plt)	• Pasal 65 ayat (4); Pasal 66 ayat (1) huruf c; Pasal 86 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 • Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU No. 30 Tahun 2014	• Wakil Kepala Daerah
3	Penjabat sementara (Pjs)	• Pasal 4 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Permendagri No.1 Tahun 2018	• Pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintahan pusat atau pemerintah daerah provinsi bagi Pjs gubernur • Pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah daerah provinsi atau Kemendagri bagi Pjs bupati/walikota
4	Penjabat (Pj)	• Pasal 86 ayat (2), ayat (3) dan ayat (5) UU No.23 Tahun 2014 • Pasal 54D ayat (4); Pasal 174 ayat (7); Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No.10 Tahun 2016	• Pejabat pimpinan tinggi madya • Pejabat pimpinan tinggi pratama

Selain dasar hukum serta pejabat asal yang berbeda-beda dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, masing-masing jabatan tersebut juga memiliki batasan-batasan kewenangan yang dimilikinya. Adapun batasan-batasan kewenangan tersebut yakni :

Tabel. 3.3.
Batas kewenangan Plh, Plt, Pjs dan Pj

No	Jabatan	Batas Kewenangan
1	Pelaksana harian (Plh)	• Tugas rutin pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pengambilan kebijakan yang bersifat strategis dalam aspek keuangan, kelembagaan, personel dan aspek perizinan serta kebijakan strategis lainnya (Penjelasan Pasal 65 ayat (5) dan ayat (6) UU No.23 Tahun 2014) • Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat startegis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran (Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014)
2	Pelaksana tugas (Plt)	• Pelaksana tugas (Plt) dilarang : 5) Melakukan mutasi pegawai; 6) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; 7) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan 8) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.(Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008); Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 132A ayat (2) PP No.49 Tahun 2008) • Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat startegis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi,

		kepegawaian, dan alokasi anggaran (Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014)
3	Penjabat sementara (Pjs)	• Penjabat sementara (Pjs) memiliki tugas dan wewenang : 1) Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; 2) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; 3) Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif serta menjaga netralitas Pegawai Negeri Sipil; 4) Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri; dan 5) Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. (Pasal 9 ayat (1) Permendagri No.1 Tahun 2018) • Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat startegis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran (Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014)
4	Penjabat (Pj)	Penjabat (Pj) dilarang : 1) Melakukan mutasi pegawai; 2) Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; 3) Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan

		4) Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.(Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008); Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri (Pasal 132A ayat (2) PP No.49 Tahun 2008) • Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan dalam bidang kepegawaian : a) Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. b) Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin. (Poin 2 SK Kepala BKN No. K.26-30/V.100-2/99 Tahun 2015) • Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui Mandat tidak berwenang mengambil Keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat startegis yang berdampak

		pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran (Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014)

Selain adanya perbedaan pejabat asal dan batas kewenangan, terdapat pula perbedaan antara pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) dalam hal proses penetapan jabatan. Adapun perbedaan tersebut dapat dilihat berdasarkan tabel di bawah ini :

Tabel. 3.4.
Perbedaan Pengesahan Jabatan Plh, Plt, Pjs, dan Pj

Jabatan	Pengesahan Jabatan	Dasar Hukum
Pelaksana harian (Plh)	• Surat Perintah Penugasan Kepala Daerah Definitif • Tanpa proses pelantikan	• SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016
Pelaksana tugas (Plt)	• Surat Perintah Penugasan Menteri Dalam Negeri • Tanpa proses pelantikan	• Pasal 7 ayat (1) Permendagri No. 74 Tahun 2016 • SK Kepala BKN No: K.26-30/V.20-3/99 Tahun 2016
Penjabat sementara (Pjs)	• SK Menteri Dalam Negeri • Tanpa tanpa proses pelantikan	• Pasal 7 ayat (1) Permendagri No. 1 Tahun 2018
Penjabat (Pj)	• Penetapan Presiden bagi penjabat (Pj) gubernur dan penetapan menteri bagi penjabat (Pj) bupati dan walikota • Menteri atas nama Presiden melantik penjabat (Pj)	• Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No.23 Tahun 2014 • Pasal 17 ayat (1) dan (3) Perpres No. 16 Tahun 2016

	gubernur; gubernur atas nama Presiden melantik penjabat (Pj) bupati dan walikota	

3. Dasar Hukum Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 di 271 daerah di Indonesia, pemerintah dalam hal ini Presiden bersama dengan DPR melalui pembentukan Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, menyepakati bahwa pengisisan kekosongan jabatan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 menggunakan mekanisme pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah.

Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah didasari karena pejabat kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif berhalangan tetap. Selain itu, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah juga didasari karena kepala daerah dan wakil kepala daerah definitif telah memasuki akhir masa jabatan dan belum adanya kepala daerah hasil pemilihan. Hal ini jelas berbeda dengan pelaksana harian (Plh), pelaksana tugas (Plt) dan penjabat sementara (Pjs) yang menduduki jabatannya karena kepala daerah definitif berhalangan sementara.

Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.

(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(11) *Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Terkait masa jabatan penjabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota terdapat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang menjelaskan :

> Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda.

Berdasarkan bunyi Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016 beserta penjelasannya, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda.

a. Syarat Jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Berdasarkan Pasal 86 ayat (5) UU No. 23 Tahun 2014, bahwa penjabat (Pj) gubernur ditetapkan oleh Presiden atas usul Menteri Dalam Negeri dan penjabat (Pj) bupati dan walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selanjutnya, berdasarkan Pasal 132 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria :

1) Mempunyai pegalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan;
2) Menduduki jabatan struktural esselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat gubernur dan jabatan struktural esselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat bupati/walikota;
3) Daftar penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Berkaitan dengan pejabat asal yang dapat menjadi penjabat (Pj) kepala daerah, telah disebutkan di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11), yakni untuk penjabat (Pj) gubernur berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya, sedangkan untuk penjabat (Pj) bupati dan walikota berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama. Akan tetapi, di dalam Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) maupun penjelasannya, tidak terdapat penjelasan lebih lanjut terkait jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan pimpinan tinggi pratama.

Untuk dapat mengetahui klasifikasi jabatan dari jabatan pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama, maka dapat merujuk pada Penjelasan Pasal 19

ayat (1) huruf b dan huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang berbunyi :

Huruf b :

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Huruf c

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi pratama" meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara

Berdasarkan penjelasan yang terdapat di dalam Pasal 19 ayat (1) huruf b dan huruf c UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, bahwa pejabat asal yang dapat mengisi jabatan penjabat (Pj) kepala daerah lebih luas daripada pejabat asal yang dapat menduduki jabatan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah. Hal ini karena pejabat asal yang dapat menduduki jabatan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah merupakan pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi untuk penjabat sementara (Pjs) gubernur dan pejabat pimpinan tinggi pratama pemerintah daerah provinsi atau Kementerian Dalam Negeri bagi penjabat sementara (Pjs) bupati dan walikota.

b. Batas Kewenangan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Kedudukan dan kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah terdapat di dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota yang berbunyi :

> *Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati dan walikota dalam kurun waktu tertentu.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah tidak hanya sekedar mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang didasarkan pada proses administrasi saja, akan tetapi kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah apabila berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 tersebut lebih luas. Hal ini di dasari karena adanya frasa "melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu". Artinya, berdasarkan rumusan pasal tersebut dapat dipahami bahwa kewenangan penjabat (Pj) gubernur, bupati, dan walikota pada dasarnya sama dengan pejabat kepala daerah definitif, meskipun terdapat beberapa aturan pelaksana lain yang membatasi kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah.

Berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016, dapat dilihat pada Pasal 65 ayat (1) dan (2) UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : [318]

[318] Pasal 65 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23

(3) Kepala daerah mempunyai tugas:

a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;

b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

f. Dihapus.

g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

a. *Mengajukan rancangan Perda;*

b. *Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;*

c. *Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;*

d. *Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;*

e. *Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 65 di atas, bahwa tugas dan wewenang dari kepala daerah adalah memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Selain itu, bahwa tugas utama gubernur selaku kepala daerah adalah menjadi penampung aspirasi masyarakat daerah guna menjaga ketertiban dan keamanan daerah. Di mana dalam merealisasikan tugas tersebut, gubernur memiliki wewenang untuk membentuk instrumen hukum dan mengambil tindakan tertentu

---

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat daerah selama sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain adanya tugas dan wewenang, terdapat kewajiban-kewajiban yang harus dijalankan oleh kepala daerah. Adapun kewajiban-kewajiban kepala daerah tertuang di dalam Pasal 67 UU Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : [319]

> *Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:*
> *a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
> *b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;*
> *c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;*
> *d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;*
> *e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;*
> *f. Melaksanakan program strategis nasional; dan*
> *g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.*

Meskipun penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 memiliki kesamaan dengan pejabat kepala daerah definitif dalam waktu tertentu, akan tetapi terdapat batasan-batasan kewenangan bagi penjabat (Pj) kepala daerah yang diatur secara terpisah di dalam peraturan perundang-undangan lain. Batasan kewenangan tersebut diantaranya terdapat di dalam Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

[319] Pasal 67 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah *j.o.* Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Adapun larangan-larangan (batasan kewenangan) bagi penjabat (Pj) kepala daerah berdasarkan Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008 yakni :

1) *Melakukan mutasi pegawai;*
2) *Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;*
3) *Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya; dan*
4) *Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.*

Terhadap larangan-larangan tersebut, terdapat suatu pengecualian. Berdasarkan Pasal 132A ayat (2), dijelaskan bahwa: "*Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri*". Dengan demikian, bahwa larangan-larangan yang diberikan kepada penjabat (Pj) kepala daerah dapat dikecualikan apabila mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri.

Terdapat pula batasan kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah dalam bidang kepegawaian. Batasan kewenangan tersebut tertuang di dalam SK Kepala BKN No. K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober Tahun 2015 perihal: Penjelasan Atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian. Di dalam Poin 2 SK BKN tersebut, ditegaskan bahwa :

a. Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
b. Penjabat kepala daerah memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada

> aspek kepegawaian tanpa mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri yang antara lain berupa pengangkatan CPNS/PNS, kenaikan pangkat, pemberian ijin perkawinan dan perceraian, keputusan hukuman disiplin selain yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, dan pemberhentian dengan hormat/tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri sipil selain karena dijatuhi hukuman disiplin.

Berdasarkan paparan di atas, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya untuk penjabat (Pj) gubernur dan jabatan pimpinan tinggi pratama untuk penjabat (Pj) bupati dan walikota. Kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah pada dasarnya sama dengan kewenangan kepala daerah definitif berdasarkan pada Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016. Akan tetapi, kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif karena terdapat batasan-batasan kewenangan yang tertuang di dalam Pasal 132A ayat (1) PP No. 49 Tahun 2008 dan batasan yang khusus dalam bidang kepegawaian tertuang di dalam Poin 2 SK Kepala BKN No. K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober Tahun 2015.

c. Masa Jabatan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Masa jabatan penjabat (Pj) Gubernur, Bupati, dan Walikota terdapat di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9), yang menjelaskan :

> *Penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota masa jabatannya 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikut dengan orang yang sama/berbeda.*

Berdasarkan Penjelasan Pasal 201 ayat (9) UU No.10 Tahun 2016, bahwa penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang hanya digunakan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil

Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023, di mana masa jabatannya selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda.

Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan masa jabatan yang penjabat (Pj) kepala daerah yang tertuang di dalam Pasal 132 ayat (4) PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang berbunyi: *"Masa jabatan Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling lama 1 (satu) tahun"*. Aturan tersebut hanya membatasi jabatan penjabat (Pj) kepala daerah hanya satu tahun dan tidak dapat diperpanjang lagi selama satu tahun.

Menurut penulis, bahwa adanya perbedaan masa jabatan yang tertuang di dalam penjelasan Pasal 201 (9) UU No.10 Tahun 2016 dengan Pasal 132 ayat (4) PP No.6 Tahun 2005 didasari karena adanya perbedaan situasi dan kondisi di mana aturan masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah yang tertuang di dalam penjelasan Pasal 201 ayat (9) menyesuaikan dengan keadaan transisi pilkada serentak nasional pada tahun 2024 yang menunda selama dua tahun pelaksanaan pilkada yakni pilkada pada 2022 dan tahun 2023. Adanya penundaan pilkada tersebut mengakibatkan pembentuk undang-undang membuat penjelasan yang menyatakan bahwa "selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) tahun berikutnya dengan orang yang sama atau orang yang berbeda", meskipun penjelasan tersebut berbeda dengan aturan yang tertera di dalam Pasal 132 ayat (4) PP No.6 Tahun 2005

yang membatasai masa jabatan penjabat (Pj) kepala hanya satu tahun dan tidak dapat diperpanjang.

B. Parameter Demokrasi Dalam Menilai Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Sebelum membahas lebih jauh terkait parameter demokrasi dalam menilai proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, penulis akan memaparkan terkait makna dan indikator dari negara demokrasi. Pemaparan terkait makna dan indikator demokrasi tersebut digunakan sebagai gerbang pembuka (*opening gate*) dalam menjelaskan analisis penulis terkait parameter yang digunakan untuk menilai proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dari segi teori demokrasi.

David Bentham dan Kevin Boyle mengemukakan bahwa demokrasi merupakan bagian dari prosedur dalam membuat suatu keputusan secara kolektif. Demokrasi berupaya untuk mewujudkan keinginan bahwa keputusan yang mempengaruhi seluruh lapisan masyarakat secara keseluruhan harus diambil oleh semua anggota masyarakat dan masing-masing anggota tersebut mempunyai hak yang sama dalam proses pengambilan atau pembentukan keputusan. Dengan demikian, demokrasi memiliki prinsip sebagai pengimplementasian dari kontrol rakyat dalam pembentukan keputusan yang bersifat kolektif yang disertai dengan adanya persamaan hak dalam proses pengendalian tersebut.[320]

Menurut Miriam Budiardjo, makna demokrasi adalah "rakyat berkuasa" atau *government or rule by the people,* yang secara sederhana dapat diartikan

[320] David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab,* (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 19-20.

sebagai pemerintahan rakyat.[321] Mac Pherson mengemukakan bahwa dalam pemerintahan demokrasi, rakyat memegang peranan penting dan lebih berfungsi sebagai subjek pemerintahan daripada sebagai objek.[322]

Berdasarkan makna demokrasi yang telah dikemukakan oleh beberapa ahli tersebut, penulis selanjutnya memaparkan indikator demokrasi yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl. Robert Dahl merumuskan prinsip-prinsip sebagai indikator untuk mengukur *democratic political order* di suatu negara. Adapun prinsip-prinsip tersebut yakni :

a. *Control over governmental decisions about policy is constitutionally vested in elected officials* (kontrol atas keputusan-keputusan yang dibentuk oleh pemerintah);
b. *Elected officials are chosen and peacefully removed in relatively frequent, fair and free elections in which coercion is quite limited* (para pejabat yang dipilih senantiasa melalui proses pemilihan yang dilakukan secara berjangka, adil dan merdeka);
c. *Practically all adults have the right to vote in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat memilih);
d. *Most adult have the right to run for public offices for which candidates run in these elections* (setiap orang memiliki hak untuk dapat berpartisipasi (dipilih) dalam proses pemilihan);
e. *Citizens have an effectively enforced right to freedom of expression, particulary political expression, including criticism of the officials, the conduct of government, the prevailing political, economic and social system, and the dominant ideology* (warga negara memiliki hak untuk dapat menyampaikan pendapat yang menjadi bagian dari ekspresi politik termasuk kritik terhadap pemerintah, yang berkaitan dengan penyelenggaraan sistem politik, ekonomi dan sosial)*;*
f. *They also have acces to alternative sources of information that are not monopolized by the government or any other single group* (warga negara memiliki akses untuk mendapatkan informasi yang tidak di monopoli oleh pemerintah maupun kelompok lain);
g. *Finally they have and effectively enforced right to form and join autonomous associations, including political associations, such as political parties and interest group, that attempt to influence the government by*

[321] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..,Op.Cit.*, hlm. 155.

[322] Abdul Aziz Hakim, *Impeachment Kepala Daerah,..Op.Cit.*, hlm. 100.

> *competing in elections and by other peaceful means* (warga negara memiliki hak untuk membentuk dan memasuki perkumpulan yang otonom termasuk perkumpulan politik seperti partai politik dan kelompok kepentingan, yang mencoba memberikan pengaruh terhadap pemerintah melalui persaingan pemilihan dan tujuan baik lainnya).[323]

Afan Gaffar menyimpulkan sejumlah prasyarat untuk mengamati sebuah *political order* merupakan suatu sistem yang demokratis atau tidak. Adapun prasyarat *democratic political order* menurut Afan Gaffar antara lain[324] :

1) Akuntabilitas pemerintah;
2) Rotasi kekuasaan secara teratur dan damai;
3) Rekruitmen politik yang transparan;
4) Adanya pemilihan umum; dan
5) Warga negara dapat menikmati hak-hak dasar;

Berdasarkan indikator-indikator yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl dan Afan Gaffar di atas, penulis mengambil beberapa prinsip penting demokrasi yang digunakan sebagai parameter untuk menilai sisi demokrasi dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024. Indikator-indikator yang diambil oleh penulis dari beberapa pandangan ahli tersebut di atas dalam menentukan parameter demokrasi adalah : 1) Partisipasi masyarakat; 2) Kontrol masyarakat dalam pembentukan kebijakan; 3) Rekruitmen politik yang transparan; dan 4) Akuntabilitas pemerintahan.

Berdasarkan indikator-indikator yang penulis ambil dari beberapa pandangan ahli terkait indikator demokrasi tersebut di atas, penulis merumuskan

---

[323] Robert A. Dahl, *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control*, (New Haven and London: Yale University Press, 1982), hlm. 18.

[324] Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, Cet. Ke-6, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 7-9.

parameter demokrasi yang digunakan untuk menilai sisi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Adapun parameter yang di rumuskan oleh penulis untuk menilai penunjukan penjabat (Pj) tersebut yakni :

1) Partisipasi masyarakat dalam proses rekruitmen dan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah;
2) Legitimasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah;
3) Pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala daerah; dan
4) Pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyrakat.

Parameter yang digunakan penulis dalam menganalisis segi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut berdasar pada pendekatan teori proses kebijakan publik yang dikemukakan oleh William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *"Public Policy Analysis: An Introduction"*. Parameter yang digunakan penulis dalam menilai sisi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut menggunakan pendekatan proses-proses yang terdapat dalam teori proses kebijakan publik. William N. Dunn mengemukakan, bahwa proses analisis kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut digambarkan sebagai "*public policy process"* yang diwujudkan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan dilaksanakan dalam tahapan saling berurutan. Adapun menurut William N. Dunn, rangkaian tahap dalam proses kebijakan publik tersebut terdiri dari :[325]

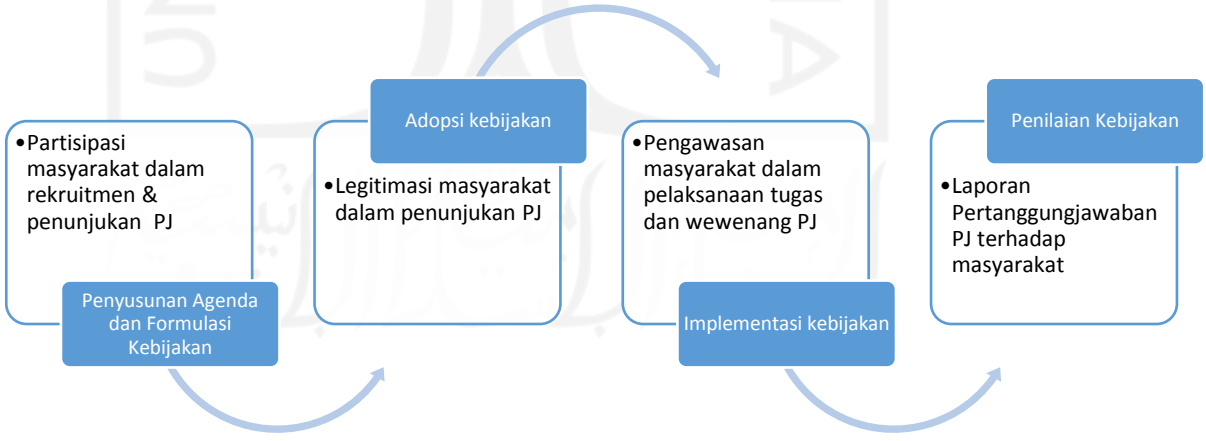
1. Penyusunan agenda: penempatan suatu permasalahan atau kebutuhan kebijakan di dalam suatu agenda publik;

[325] William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition*, (New Jersey: A. Simon & Schuster Company, 1994), hlm. 23.

2. Formulasi kebijakan: proses perumusan alternatif kebijakan untuk mengatasi permasalahan, melalui pembentukan perintah eksekutif, keputusan pengadilan dan tindakan legislatif;
3. Adopsi kebijakan: alternatif kebijakan yang telah dibentuk lalu diangkat (diadopsi) melalui dukungan dari mayoritas yang melahirkan legitimasi;
4. Implementasi kebijakan : kebijakan yang telah diambil tersebut dilaksanakan oleh unit-unit yang diberikan tugas; dan
5. Penilaian kebijakan: proses evaluasi terhadap persesuaian antara implementasi kebijakan dengan dasar kebijakannya.

Adapun pendekatan teori proses kebijakan publik dari William N. Dunn yang digunakan dalam menentukan parameter demokrasi guna menilai sisi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 dapat dilihat berdasarkan rekaan gambar di bawah ini :

Gambar 3.1.
Pendekatan teori proses kebijakan publik dalam menentukan parameter demokrasi penunjukan Pj kepala daerah



Tujuan penggunaan pendekatan teori proses kebijakan publik dalam merumuskan parameter demokrasi tersebut, dalam hemat penulis bertujuan untuk mendapatkan gambaran yang utuh dan lengkap dalam menganalisis proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dimulai dari tahap awal berupa rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah sampai dengan pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah. Dengan demikian, menurut penulis bahwa parameter demokrasi yang digunakan oleh penulis untuk menentukan sisi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut bersifat komprehensif dan tidak terpenggal-penggal dengan hanya mengambil kesimpulan dari satu proses saja.

Adapun penjelasan dan analisis penulis dalam menilai sisi demokrasi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 adalah sebagai berikut :

1. **Partisipasi Masyarakat dalam Proses Rekruitmen dan Penunjukan Penjabat Kepala Daerah**

Demokrasi perwakilan merupakan salah satu perkembangan dari teori demokrasi klasik yang digunakan oleh hampir seluruh negara yang menerapkan demokrasi sebagai sistem pemerintahannya. Akan tetapi, meskipun demikian bahwa praktik demokrasi perwakilan memiliki banyak permasalahan yang berakibat pada penurunan nilai-nilai demokrasi itu sendiri. Pada praktiknya, demokrasi perwakilan akan memandang dan mengasumsikan rakyat sebagai objek demokrasi yang tidak dapat ikut andil dan berperan aktif dalam pengambilan keputusan politik. Rakyat didorong hanya untuk menerima keputusan yang dirumuskan oleh dewan perwakilan sehingga rakyat hanya bersifat pasif. Selain itu,

rakyat tidak diberikan ruang untuk dapat mengakses informasi dalam setiap proses pengambilan keputusan politik.[326]

Bahkan secara ekstrem, Gaitano Mosca dan Vilfredo Pareto mengemukakan bahwa pada dasarnya tidak ada demokrasi dalam demokrasi perwakilan, karena pada praktiknya pengambilan keputusan dan kebijakan publik hanya dikuasai dan ditentukan oleh elit politik dalam wadah yang disebut dengan dewan perwakilan.[327] Pernyataan yang dikemukakan oleh G. Mosca dan Pareto dalam tatanan praktik dapat dibenarkan, hal ini karena demokrasi perwakilan memiliki kecenderungan elitis yang menutup diri dari masukan dan kritik dari rakyat selaku pemegang kedaulatan, di mana hal ini menjadi fenomena nyata di beberapa negara yang "katanya" merupakan negara demokrasi seperti di Indonesia.

Permasalahan dan kritik terhadap demokrasi perwakilan tersebut melahirkan suatu pendekatan terbaru dalam teori demokrasi yakni disebut dengan demokrasi partisipatoris. Demokrasi partisipatoris merupakan suatu upaya untuk mengukuhkan kembali demokrasi dan menjadi antitesa dari demokrasi perwakilan. Demokrasi partisipatoris merupakan upaya memberikan ruang dan kesempatan bagi rakyat untuk turut serta dalam setiap proses pengambilan kebijakan publik.[328]

Inti dari demokrasi partisipatoris adalah adanya partisipasi politik nyata yang dilakukan oleh rakyat. Adapun partisipasi politik menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson adalah kegiatan warga negara pribadi (*private citizen*)

---

[326] Robert A. Dahl, *Perihal...,Op.Cit.,* hlm. 157.

[327] SP Varma, *Teori Politik Modern*, (Depok: Rajawali Pers, 2010), hlm. 202-203.

[328] Saifudin, *Partisipasi Publik..,Op.Cit.*,hlm. 17.

yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.[329] Selanjutnya, Rasinski dan Tyler mengungkapkan bahwa inti dari partisipasi politik adalah tindakan masyarakat yang dapat mempengaruhi keputusan politik.[330] Asumsinya, bahwa yang paling mengetahui keinginan dan kehendak masyarakat adalah individu masyarakat itu sendiri. Oleh karena itu, partisipasi politik dari individu masyarakat sangat berperan dalam menentukan kebijakan-kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah, yang menyangkut individu masyarakat itu sendiri.

Berdasarkan definisi partisipasi politik yang telah dikemukakan sebelumnya, dapat diketahui bahwa substansi dari partisipasi adalah kegiatan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah, tanpa adanya penghalang terkait bentuk, sifat dan hasil dari partisipasi yang dilakukan. Di dalam definisi partisipasi politik, menurut Samuel P. Huntington dan Joan Nelson terdapat 4 (empat) hal pokok, yakni: *pertama*, partisipasi adalah mencakup kegiatan-kegiatan dan tidak memasukan di dalamnya yang berupa sikap-sikap terhadap orientasi politik. *Kedua*, partisipasi merupakan kegiatan politik warga negara biasa atau peranan warga negara sebagai seorang individu. Artinya, kegiatan-kegiatan tersebut bukanlah kegiatan yang dilakukan oleh tokoh-tokoh atau seseorang yang aktif dan berkecimpung dalam jabatan politik atau pemerintahan. *Ketiga*, partisipasi hanyalah kegiatan yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan suatu keputusan pemerintah. *Keempat*, partisipasi mencakup semua kegiatan yang

[329] Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik..,Op.Cit*, hlm. 6.

[330] Kenneth A. Rasinski dan Tom R. Tyler, *Political Behavior Annual*, Vol. I, (Colorado: Westview Press, 1986), hlm. 110.

bertujuan untuk mempengaruhi pemerintah, tanpa melihat apakah kegiatan tersebut memberikan efek ataupun tidak.[331]

Pemahaman terhadap definisi partisipasi yang di dalamnya mengandung 4 (empat) hal pokok tersebut pada dasarnya menuntut masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam setiap proses pengambilan keputusan pemerintah yang berdasar pada adanya *desirability* (sifat keinginan) dari masyarakat untuk mewujudkan *self-government* dalam *democracy participatory.*[332] Berdasarkan rumusan-rumusan tersebut, dapat dipahami bahwa partisipasi politik menjadi suatu jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses berbagai kebijakan publik secara bebas serta terbuka, sebagai pengejawantahan dari kedaulatan rakyat yang ideal dalam bingkai demokrasi partisipatoris. Terdapat prinsip-prinsip dasar bagi terwujudnya partisipasi politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, yakni : 1) *guaranted acces;* 2) *equality*; 3) *freedom to express opinions*; 4) *the nation of public good*; 5) *the democratic ideal*.[333]

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa di dalam berbagai aturan hukum baik setingkat undang-undang maupun aturan pelaksanaya, tidak terdapat satu pasal pun yang menegaskan adanya partisipasi masyarakat dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah. Bahkan, dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak

---

[331] Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, *Partisipasi Politik..,Op.Cit*, hlm. 6-8. Dalam Saifudin, *Partisipasi Publik...,Op.Cit.,* hlm. 18.

[332] Saifudin, *Partisipasi Publik..Op.Cit.,* hlm. 18-19.

[333] *Ibid..*, hlm. 93.

diberikan wewenang kepada DPRD baik tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota untuk dapat memberikan suatu pertimbangan sebagai perwakilan dari masyarakat daerah. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

(2) *Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.*
(3) *Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, tidak terdapat ruang partisipasi yang diberikan baik kepada DPRD maupun masyarakat secara langsung. Penetapan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi hak prerogratif dari Presiden untuk menetapkan penjabat (Pj) gubernur dan hak prerogratif dari Menteri Dalam Negeri dalam menetapkan penjabat (Pj) bupati dan walikota. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa mekanisme rekruitmen dan penetapan penjabat (Pj) kepala daerah sangat bersifat elitis dan tidak transpran karena proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi kewenangan kaum elit pusat dan sama sekali tidak melibatkan dewan perwakilan rakyat sebagai representasi rakyat maupun rakyat secara langsung. Padahal, justru DPRD dan masyarakat daerahlah pihak-pihak yang secara langsung akan terdampak dari proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut.

Menurut penulis, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa fungsi utama dari partisipasi dalam mempengaruhi pengambilan suatu kebijakan adalah untuk memastikan dan menjamin bahwa kebijakan yang diputuskan oleh

pemerintah merupakan benar-benar sesuai dengan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Dengan mekanisme rekruitmen dan pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah yang bersifat elitis karena hanya ditentukan oleh Presiden dan Menteri Dalam Negeri, menyebabkan masyarakat daerah selaku pihak yang terdampak langsung tidak dapat menentukan pemimpin yang akan menjadi pemimpin di daerahnya. Hal ini jelas akan merugikan masyarakat daerah karena mereka akan dipimpin oleh pemimpin yang sama sekali bukan pilihan mereka sendiri dan berpotensi akan lebih memihak kepada pemerintah pusat daripada memihak masyarakatnya sendiri. Anggapan ini didasari karena penjabat (Pj) kepala daerah tersebut diangkat hanya oleh Presiden dan Menteri Dalam negeri, sehingga intervensi pemerintah pusat akan sangat dominan terhadap penjabat (Pj) kepala daerah, dan hal ini didasari karena sama sekali tidak terdapat ruang partisipasi bagi masyarakat daerah untuk turut serta dalam pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah.

Menrurut penulis, bahwa tertutupnya ruang partisipasi bagi masyarakat daerah untuk turut serta menentukan penjabat (Pj) kepala daerah sebagai pemimpin daerah merupakan suatu tindakan yang mencederai nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Padahal, partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan esensi dari negara demokrasi dalam membangun hubungan yang harmonis antara negara dalam hal ini penjabat (Pj) kepala daerah dengan masyarakat daerah. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Haggard dan Kaufman yang mempopulerkan tesisnya terkait "*weak democracy Syndrome*" yang mengemukakan bahwa terdapat 3 (tiga) faktor yang akan menyebabkan titik balik

otoritarianisme dan memperlemah demokrasi, dan salah satunya adalah tertutupnya ruang dan akses masyarakat sipil.[334]

Adanya ruang partisipasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan amanat dari konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama dalam proses bernegara. Hal ini ditegaskan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Selain itu, bahwa partisipasi masyarakat merupakan hak konstitusional warga negara dalam hal ini masyarakat daerah yang telah dijamin di dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan kepada warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan, termasuk dalam menentukan pemimpin atau kepala daerah. Dengan demikian, bahwa tindakan pemerintah baik Presiden maupun Menteri Dalam Negeri yang tidak memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat dan jaminan hak konstitusional warga negara untuk turut serta dalam proses pemerintahan sebagaimana ditegaskan di dalam UUD 1945.

Berkaitan dengan itu, bahwa di dalam Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian formil UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi telah menyinggung terkait partisipasi bermakna (*meaningful participation*). Di dalam pertimbangannya, Mahkamah menjelaskan :

> Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, **partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara**

[334] 3 (tiga) faktor dominan yang menyebabkan terjadinya pelemahan demokrasi menurut Haggard dan Kaufman yakni : 1) lemahnya peran institusi demokrasi akibat desain yang tidak memadai dalam konstitusi negara; 2) tertutupnya ruang dan akses masyarakat sipil; dan 3) performa ekonomi yang lesu. Stephen Haggard dan Robert R. Kaufman, "Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule", *American Political Science Review*, Vol. 106, Issue 3, (2012), hlm. 18. Dalam Idul Rishan, *Hukum dan Politik.., Op.Cit.*, hlm. 79-80.

> **bermakna (*meaningful participation*)** sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu : *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatanya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*)... [335]

Berdasarkan Putusan MK tersebut dan dikorelasikan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa seharusnya masyarakat mendapatkan ruang partisipasi dalam proses penunjukan penjabat (Pj) tersebut. Hal ini untuk dapat mewujudkan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam proses penunjukan penjabat (Pj) tersebut. Arti penting partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah karena masyarakat daerah merupakan pihak yang terdampak langsung dari proses tersebut. Dengan demikian, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah yang terjadi pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 tidak mencerminkan partisipasi bermakna (*meaningful participation*) karena sama sekali tidak terdapat ruang bagi pemenuhan hak masyarakat berupa hak untuk didengarkan pendapatanya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Jangankan untuk pemenuhan hak tersebut, pemerintah justru sama sekali tidak memberikan ruang bagi masyarakat daerah untuk

[335] Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 393.

berpendapat dan menyalurkan aspirasinya untuk menentukan pemimpinnya sendiri karena ruang partisipasi tersebut telah ditutup rapat-rapat dan bersifat elitis.

2. Legitimasi Masyarakat dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah

Istilah legitimasi telah mengalami distorsi pemaknaan dalam dunia politik. Istilah legitimasi dalam kehidupan politik praktis terkadang hanya dimaknai secara sempit, yakni hanya dimaknai sebagai pengakuan. Sebagai contoh, yakni penggunaan istilah legitimasi untuk menunjukan dukungan pengurus partai politik pusat terhadap calon mereka dalam kontestasi pilkada atau seorang calon kepala daerah yang mengklaim dirinya mendapatkan legitimasi dari daerah tertentu di wilayah pemilihannya.[336]

Sesungguhnya, istilah legitimasi dalam proses politik memiliki dimenasi yang luas. Legitimasi berasal dari kata latin "*legitim*" atau "*lex*" yang berarti hukum. Dalam pemaknaan yang lebih luas, dapat diartikan bahwa legitimasi merupakan keabsahan terhadap kekuasaan dan wewenang. Legitimasi tidak dapat dipisahkan dari kekuasaan, di mana kekuasaan tersebut melahirkan otoritas atau wewenang. Otoritas atau wewenang tersebut merupakan kekuasaan yang dilembagakan. Selanjutnya, otoritas atau wewenang tersebut dapat bersifat absah melalui legitimasi.[337] Tidak semua orang dapat memiliki wewenang yang dilegitimasi karena wewenang tersebut melekat dalam jabatan publik. Oleh karena

[336] Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala...,Op.Cit.,* hlm. 99-100.

[337] Franz Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern,* (Jakarta: Gramedia, 1987), hlm. 53.

itu, bahwa kesempurnaan legitimasi sangat penting dalam setiap rekruitmen pejabat politik atau pejabat publik termasuk penjabat (Pj) kepala daerah.

Menurut Andrew Heywood, legitimasi (berasal dari bahasa latin *legitimare* artinya menyatakan sah menurut hukum) secara luas dimaknai sebagai "keabsahan". Legitimasi karenanya memberi pada sebuah perintah atau komando sebuah karakter otoritatif atau mengikat, sehingga mentransformasikan kekuasaan menjadi otoritas. Para filsuf politik memaknai legitimasi sebagai sebuah prinsip moral atau rasional, yakni sebagai landasan bagi pemerintah untuk dapat menuntut kepatuhan warga negaranya. Bahkan, pengakuan akan legitimasi dianggap lebih penting daripada kepatuhan itu sendiri. Akan tetapi, legitimasi bukanlah suatu dimensi yang bersifat tunggal, tetapi dalam pandangan sosilogis bahwa legitimasi merupakan suatu kemauan warga negara untuk tunduk pada suatu kekuasaan politik, sehingga posisi warga negara atau masyarakat berpengaruh terhadap legitimasi itu sendiri.[338]

Menurut David Beetham, bahwa suatu kekuasaan dan kewenangan dapat dikatakan terlegitimasi apabila memenuhi tiga kondisi, yakni :

> *Pertama,* kekuasaan harus didapatkan dan diselenggarakan menurut aturan-aturan baku, baik berasal dari undang-undang sebagai hukum formal maupun berasal dari konvensi-konvensi yang bersifat informal. *Kedua*, aturan-aturan tersebut harus dapat dibenarkan secara bersama dari sudut pandang pemerintah selaku organ yang memerintah maupun dari sudut pandang rakyat selaku yang diperintah. *Ketiga,* legitimasi harus dapat dibuktikan melalui ekspresi persetujuan dari pihak rakyat selaku yang diperintah.[339]

[338] Andrew Heywood, *Politics..,Op.Cit.,* hlm. 138.

[339] *Ibid..*, hlm. 142.

Berdasarkan pendapat tersebut, lebih lanjut Benthaam mengemukakan, bahwa terdapat dua ciri penting dalam proses legitimasi, yakni: *pertama,* adanya proses pemilihan-pemilihan dan persaingan yang bersifat kompetitif, sebuah sistem melalui mana kesepakatan rakyat dapat diselenggarakan. Dengan kata lain, bahwa setiap proses pemilihan atau penunjukan pejabat politik atau pejabat publik harus melalui proses yang mewadahi persetujuan rakyat. *Kedua*, terdapat aturan-aturan konstitusional yang secara luas merefleksikan harapan rakyat tentang bagaimana pemerintahan dijalankan.[340]

Berdasarkan paparan tersebut, bahwa untuk dapat dikatakan pemerintahan memiliki legitimasi harus melaui proses pemilihan atau penunjukan pejabat publik yang diselenggarakan secara transparan dan diwajibkan adanya kesepakatan dari rakyat. Selain itu, bahwa pejabat publik tersebut dalam menjalankan tugasnya harus sesuai dengan harapan dan kehendak rayat. Dengan demikian, bahwa apabila proses pemilihan dan proses pelaksanaan pemerintahan tidak melibatkan rakyat selaku pemberi legitimasi, maka pemerintahan tersebut dapat dikatakn tidak absah.

Menurut Franz Magnis Suseno, bahwa legitimasi memiliki tiga kriteria, yakni :[341]

1) Legitimasi yuridis atau legalitas, yakni legitimasi yang didasarkan pada suatu aturan atau ketentuan hukum yang digunakan sebagai payung perlindungan untuk menjamin suatu keabsahan atau legitimasi. Legistimasi yuridis bersumber dari aturan-aturan hukum formal yang dibentuk oleh organ-organ pemerintahan;
2) Legitimasi sosiologis, yakni legitimasi terkait mekanisme motivatif mana yang nyata-nyata membuat masyarakat menerima wewenang penguasa. Secara sederhan, bahwa legitimasi sosiologis merupakan legitimasi yang

[340] *Ibid.*

[341] Franz Magnis Suseno, *Etika Politik...,Op.Cit.,* hlm.58-63.

berdasarkan pada pengakuan dan penerimaan masyarakat terhadap kekuasaan pemeritahan.

3) Legitimasi etis, yakni legitimasi yang diterima dan diakui atas dasar norma-norma moral yang berlaku. Legitimasi etis tidak dapat dipisahkan dari legitimasi sosiologis. Legitimasi etis mempersoalkan keabsahan dari suatu pemerintahan yang diukur oleh norma-norma moral dari suatu negara. Dengan demikian, legitimasi etis merupakan suatu landasan norma bagi legitimasi sosiologis.

Menurut penulis, bahwa legitimasi dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah harus merepresentasikan ketiga legitimasi, yakni legitimasi yuridis, legitimasi sosiologis dan legitimasi etis. Hal ini didasari karena legitimasi bukan hanya sekedar pengakuan belaka. Akan tetapi, legitimasi merupakan suatu prinsip untuk dapat mewujudkan nilai-nilai dan moral yang berdimensi hukum, moral dan sosial, sehingga ketiganya bersifat kumulatif atau tidak bersifat tunggal yang hanya dapat dipilih salah satu saja. Dengan demikian, bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah harus merepresentasikan legitamasi dari dimensi hukum, moral dan sosial, karena legitimasi menjadi prasyarat untuk dapat menjelankan tugas dan wewenang dari penjabat (Pj) kepala daerah.

Berkaitan dengan legitimasi penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, perlu dilihat terlebih dahulu ketentuan di dalam Pasal Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

(2) *Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.*
(3) *Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*

Berdasarkan aturan tersebut, bahwa baik DPRD maupun masyarakat daerah sama sekali tidak dimintai persetujuannya terhadap penunjukan penjabat (Pj) kepala

daerah. Aturan hukum tersebut hanya memberikan kewenangan kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri dalam hal mengangkat penjabat (Pj) kepala daerah. Padahal, sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa untuk mendapatkan legitimasi harus terdapat persetujuan dari rakyat dan memenuhi kriteria legitimasi dari dimensi hukum, moral dan sosial. Hal ini jelas menimbulkan pertanyaan, apakah terdapat legitimasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 ?.

Menurut penulis, bahwa untuk melihat legitimasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tidak dapat dilepaskan dari hubungannya dengan demokrasi. Klaim bahwa pejabat publik atau pemerintah dianggap absah tidak dapat dipisahkan dengan dimensi demokrasi dari proses rekruitmen pejabat atau pemerintah tersebut. Hubungan antara demokrasi dengan legitimasi akan melahirkan tiga unsur utama dalam mengukur apakah suatu pejabat publik dan/pemerintah dikatakan berlegitimasi (absah) atau tidak, yakni :

Pertama, terdapat persetujuan dari masyarakat. Meskipun masyarakat tidak secara eksplisit memberikan persetujuan secara komunal, namun secara implisit bahwa persetujuan masyarakat dapat dilihat berdasarkan partisipasi masyarakat dalam proses perumusan dan penentuan kebijakan, dalam hal ini penentuan penjabat (Pj) kepala daerah. Partisipasi masyarakat akan berpengaruh terhadap persetujuannya karena masyarkat dapat melihat dan mengetahui secara langsung proses politik yang terjadi sehingga mereka memiliki keleluasaan untuk menunjukan ekspresi persetujuan atau penolakan. Selain itu, untuk melihat persetujuan masyarakat dapat dilihat dari bagaimana masyarakat merespon proses

politik yang terjadi apakah menerima atau menolak melalui tindakan demonstrasi atau tindakan-tindakan lain yang merepresentasikan kecenderungan mereka.

Kedua, terdapat proses kompromi, konsiliasi dan/atau negosiasi yang terjadi antara pemerintah dengan dewan perwakilan maupun masyarakat secara langsung baik secara individu sebagai tokoh maupun melalui organisasi kemasyarakatan. *Ketiga,* terdapat kesesuaian antara input yang diberikan oleh masyarakat dengan output yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam hal ini, terdapat kesesuaian antara usulan yang dikehendaki oleh masyarakat dengan pengambilan keputusan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Berkaitan dengan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa terdapat kesesuaian antara calon-calon yang diusulkan oleh daerah dengan penjabat (Pj) yang benar-benar diangkat oleh pemerintah baik oleh Presiden maupun Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan paparan di atas, bahwa legitimasi tidak lepas dari demokrasi, di mana pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah dapat dikatakan absah apabila dikehendaki oleh masyarakat daerah. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dan proses pelaksanaan tugas pemerintahan oleh penjabat (Pj) kepala daerah tidak dapat dikatakan absah apabila bertentangan dengan masyarakat di mana masyarakat merupakan pihak yang memberikan legitimasi. Meskipun dapat dikatakan absah secara hukum karena berdasar pada aturan hukum yang berlaku, akan tetapi penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tidak absah atau *legitimate* dari dimensi moral dan sosial. Padahal, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa antara legitimasi hukum, moral dan sosial tidak berdiri-sendiri namun bersifat kumulatif.

Menurut penulis bahwa pemerintahan yang tidak memiliki legitimasi hanya dapat dipertahankan hanya melalui intimidasi dan kekerasan. Hal ini jelas memperlihatkan bahwa demokrasi menjadi kontrol untuk mencegah terjadinya otoritarianisme yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian, bahwa legitimasi pemerintahan memiliki beberapa dimensi yang berkaitan dengan demokrasi di mana setiap aturan, proses dan pelaksanaan kekuasaan harus diimbangi dengan partisipasi demokrasi dari masyarakat. Hal ini diamini oleh Rousseau yang berpendapat bahwa pemerintah dianggap memiliki legitimasi hanya jika dijalankan untuk kehendak umum. Pendapat tersebut diperkuat dengan pendapat Aristoteles yang menyatakan bahwa pemerintah yang dianggap memiliki legitimasi hanya pemerintah yang menjalankan pemerintahannya semata-mata hanya untuk kepentingan seluruh masyarakat, bukan untuk kepentingan penguasa.[342] Dengan demikian, bahwa kepemimpinan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 tidak memiliki legitimasi kekuasaan penuh, karena dalam proses penunjukannya tidak terdapat ruang partisipasi bagi masyarakat untuk dapat menyatakan kehendaknya demi menjamin dan menjaga kepentingan masyarakat daerah.

3. Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Penjabat Kepala Daerah

Menurut Ridwan, pengawasan diartikan sebagai proses pemantauan, pemeriksaan, dan penilaian yang dilakukan oleh badan atau lembaga yang

[342] Andrew Heywood, *Pengantar Teori Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018), hlm. 215.

berwenang terhadap tindakan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum dengan maksud untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum.[343] Irfan fachruddin menjelaskan pengertian dasar dari pengawasan, yakni meliputi: *Pertama*, pengawasan ditujukan sebagai upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan. *Kedua*, adanya tolak ukur yang dijadikan sebagai acuan keberhasilan. *Ketiga*, adanya kegiatan pencocokan antara hasil yang telah dicapai dengan tolak ukur atau standardisasi yang ditetapkan. *Keempat*, mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukan cara dan tujuan yang benar. *Kelima*, adanya tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang ditetapkan.[344]

Terkait dengan pengawasan, menurut Paulus E. Lotulung terdapat beberapa macam pengawasan yang dilihat dari berbagai tinjauan, yakni :[345] *Pertama*, ditinjau dari kedudukan organ yang melakukan peninjauan dan yang ditinjau, maka terbagi menjadi kontrol *intern* dan kontrol *ekstern.* Kontrol *intern* yakni pengawasan yang dilakukan oleh badan yang secara struktur organisasi termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri, sedangkan kontrol *ekstern* yakni pengawasan yang dilakukan oleh organ atau badan yang secara struktur organsiasi berada diluar pemerintah. *Kedua*, ditinjau dari segi waktu pelaksanaannya, bahwa kontrol terbagi menjadi kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori.* Kontrol *a-priori* adalah pengawasan yang dilaksanakan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah,

---

[343] Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 58.

[344] Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 90.

[345] Paulus E. Lotulung, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah*, (Bandung: Citra Aditya, 1993), hlm. xv-xviii.

sedangkan kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan setelah dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah. *Ketiga,* ditinjau dari segi obyek yang diawasi , terdiri atas kontrol dari segi hukum (*rechtsmatigheid*) dan kontrol dari segi kemanfaatan (*doelmatigheid*). Kontrol dari segi hukum (*rechtsmatigheid*) yakni pengawasan yang dilakukan untuk menilai sisi legalitas atau penerapan norma hukum dari suatu keputusan, sedangkan kontrol dari segi kemanfaatan yakni pengawasan yang dilakukan untuk menilai suatu keputusan berdasarkan sisi kemanfaatan atau kepatutgunaan.

Dalam ilmu hukum administrasi, pengawasan terdiri atas pengawasan oleh pemerintah (*toezicht door de overheid*) dan pengawasan terhadap pemerintahan (*toezicht tegen het besturen*). Pengawasan oleh pemerintahan didiklasifikasikan menjadi pengawasan oleh pemerintah bersifat intern dan pengawasan oleh pemerintahan bersifat ekstern. Pengawasan oleh pemerintah yang bersifat intern artinya pengawasan terhadap tindakan aparatur pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang secara khusus diberikan kewenangan melakukan pengawasan. Pengawasan bersifat intern ini dapat berupa pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Pengawasan melekat yakni pengawasan yang dilakukan oleh pejabat terhadap para pegawai dalam suatu instansi pemerintahan untuk memastikan ditegakannya norma-norma hukum administrasi, sedangkan pengawasan fungsional yakni pengawasan yang dilakukan oleh suatu organ pemerintahan (*bestuurorgaan*) yang secara khusus dibentuk, diberi kewenangan

dan difungsikan untuk melakukan pegawasan dalam suatu isntitusi pemerintahan.[346]

Adapun pengawasan oleh pemerintah yang bersifat ekstern, yakni pengawasan yang dilakukan oleh pejabat pemerintah yang berwenang melakukan pengawasan terhadap tindakan warga negara terkait dengan pelaksanaan norma-norma administrasi. Pengawasan ekstern ini berkaitan dengan fungsi pemerintah dalam bidang pengaturan (*regelende functie*) dan penataan (*ordenende functie*) terhadap warga negara. Untuk melaksanakan fungsi-fungsi tersebut, pemerintah dilekati kewenangan untuk membentuk pembentukan peraturan perundang-undangan atau wewenang untuk menetapkan norma hukum administrasi untuk diterapkan kepada warga negara.[347] Kewenangan ini dilekatkan untuk pelaksanaan penegakan hukum, di mana menurut P. Nicolai bahwa penegakan hukum (*handhaving, law enforcement*) terdiri atas dua hal, yakni pengawasan dan penerapan sanksi.[348]

Selain adanya pengawasan oleh pemerintah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, terdapat pula pengawasan terhadap pemerintah. Pengawasan terhadap pemerintahan (*toezicht tegen het besturen*) adalah pengawasan yang ditujukan terhadap organ pemerintahan dalam menjalankan urusan pemerintahan (*bestuursaangelegenheid*). Pengawasan ini dapat berupa pengawasan politik, pengawasan masyarakat, pengawasan hukum, dan pengawasan pers.[349]

---

[346] Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif…,Op. Cit.*, hlm. 60-61.

[347] *Ibid.*, hlm. 62.

[348] P. Nicolai, et.al., *Bestuursrecht,* (Amsterdam, 1994), hlm. 469.

[349] Ridwan, *Urgensi Upaya Administratif…,Op. Cit.*, hlm. 62.

Dalam kaitannya dengan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa secara umum pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Hal ini tertuang di dalam Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : "*Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah".* Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, pemerintah pusat dalam hal ini Presiden tidak secara langsung melaksanakan pengawasan, akan tetapi pengawasan tersebut dilaksanakan oleh Menteri Dalam Negeri atau kepala pemerintah non-kementerian untuk mengawasi pemerintah provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk mengawasi pemerintah kabupaten/kota. Akan tetapi, pengawasan tersebut dikoordinasikan secara nasional oleh Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut tertuang di dalam Pasal 8 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

(1) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian.*
(2) *Pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.*
(3) *Pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.*

Selain adanya pengawasan yang dilakukan oleh sesama organ pemerintahan dalam lingkup kekuasaan eksekutif, pengawasan juga dilakukan oleh DPRD baik DPRD tingkat provinsi maupun DPRD tingkat kabupaten/kota, sebagai sesama unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 148 ayat (1)

UU No. 23 Tahun 2014). Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD tersebut merupakan fungsi yang dimiliki dan melekat baik kepada DPRD provinsi maupun kabupaten/kota (Pasal 96 ayat (1) huruf c dan Pasal 149 ayat (1) huruf c). Fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD tersebut diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Perda Provinsi (bagi DPRD provinsi) dan Perda Kabupaten/Kota (bagi DPRD kabupaten/kota) dan peraturan gubenur (bagi DPRD provinsi) serta peraturan bupati/wali kota (bagi DPRD kabupaten/kota);
2. Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan provinsi (bagi DPRD provinsi) dan pemerintahan kabupaten/kota (bagi DPRD kabupaten/kota); dan
3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Berdasarkan paparan di atas, bahwa pada dasarnya pengawasan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah sama dengan pengawasan terhadap kepala daerah definitif. Hal ini di dasari karena dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, penjabat (Pj) kepala daerah menjalankan tugas dan wewenang kepala daerah definitif sesuai dengan Pasal 1 angka 1 Perpres No. 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota, yang berbunyi : "*Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota adalah pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Penjabat Gubernur dan pejabat yang ditetapkan oleh Menteri untuk Penjabat Bupati dan Penjabat Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang, dan kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu".* Adanya persamaan tugas dan kewenangan antara kepala daerah definitif dengan penjabat (Pj) kepala daerah karena adanya frasa "*melaksanakan tugas, wewenang, dan*

kewajiban gubernur, bupati, dan walikota dalam kurun waktu tertentu", meskipun tugas dan wewenang tersebut tidak sepenuhnya sama karena terdapat batasan-batasan kewenangan yang diatur dan ditentukan di dalam aturan hukum lain.

Menurut penulis, meskipun pengawasan terhadap penjabat (Pj) kepala daerah dan kepala daerah definitif memiliki persamaan secara hukum, akan tetapi pengawasan tersebut harus dirubah dan diperbaiki. Perubahan yang harus dilakukan adalah dengan adanya aturan hukum terkait pengawasan terhadap pemerintahan (*toezicht tegen het besturen*) yang ditujukan terhadap pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah yang dilakukan oleh masyarakat. Hal ini didasari karena penunjukan penjabat (Pj) kepala merupakan hak prerogratif Presiden dan Menteri Dalam Negeri, dan masyarakat daerah sama sekali tidak memiliki hak untuk dapat ikut serta dalam menentukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut. Hal ini jelas berbeda dengan pemiliha kepala daerah yang melahirkan kepala daerah definitif, di mana masyarakat secara langsung dapat menentukan dan ikut serta dalam proses pemilihan kepala daerah. Akibat adanya perbedaan tersebut, maka intervensi pemerintah pusat terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala akan sangat besar dan keterikatan penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyarakat daerah akan sangat berbeda dengan kepala daerah definitif. Dengan adanya pengawasan masyarakat terhadap penjabat (Pj) kepala daerah selaku pejabat kepala daerah sementara waktu (*toezicht tegen het besturen*), akan lebih menjamin bahwa tugas dan wewenang yang dilakukan oleh penjabat (Pj) kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat dan sebagai upaya preventif untuk menghindari adanya

tindakan-tindakan penjabat (Pj) kepala daerah yang dapat merugikan masyarakat daerah secara langsung.

4. Pertanggungjawaban Penjabat Kepala Daerah Kepada Masyrakat

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab yang berarki keadaan wajib menanggung segala sesuatunya.[350] Dalam kamus hukum, terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yakni *liability* (*the state of being liable*) dan *responsibility* (*the state or fact being responsible*).[351] Menurut Ridwan, bahwa dalam penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yakni tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum. Sedangkan *responsibility* bermakna pertanggungjawaban politik. Dalam istilah hukum Belanda, terlihat bahwa penggunaan istilah *aansprakelijkheid* hanya menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechte*), sedangkan *verantwoordelijk* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum (*in rechte*) dan pertanggungjawaban politik atau pemerintahan (*in bestuursverband*).[352]

Dalam ensiklopedia administrasi, bahwa *responsibility* merupakan keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Lebih lanjut, dijelaskan pula bahwa pertanggungjawaban mengandung makna meskipun seseorang memiliki kebebasan dalam menjalankan suatu tugas yang dibebankan kepadanya, akan tetapi ia tidak dapat membebaskan

---

[350] Ridwa, *Hukum Administrasi..,Op.Cit.,* hlm. 318.

[351] *Ibid.*

[352] *Ibid..*, hlm. 321.

dirinya dari hasil atau akibat kebebasan perbuatannya, dan ia dapat dituntut untuk dapat melaksanakan secara layak kewajiban yang dibebankan kepadanya.[353]

Dalam penyelenggaraan kenegaraan baik di tingkat pusat maupun pemerintahan daerah, pertanggungjawaban melekat pada suatu jabatan yang dilekati pula dengan suatu kewenangan. Dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggungjawaban. Hal ini sesuai dengan prinsip umum : "*geen bevoegheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bi la mas-uliyat*" (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).[354]

Pemberian wewenang tertentu untuk melakukan tindakan hukum tertentu, menimbulkan suatu pertanggungjawaban atas penggunaan wewenang tersebut. A.D. Belifante mengemukakan bahwa : "*Niemand kan een bevoegheid uitoefenen zonder verantwoording schuldig te zijn of zonder dat of die uitoefening controle bestaan"*[355] (tidak seorang pun dapat melaksanakan kewenangan tanpa memikul kewajiban tanggung jawab atau tanpa ada pelaksanaan kewenangan). Menurut Suwoto, dalam sistem pembagian kekuasaan berlaku prinsip bahwa setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, setiap proses pemberian kekuasaan kepada suatu organ atau jabatan, sudah harus dipertimbangkan pula beban tanggung jawab yang harus diemban oleh organ atau jabatan yang menerima kekuasaan tersebut. Kesediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara

---

[353] *Ibid.*

[354] *Ibid..,* hlm. 334.

[355] A.D. Belifante, et.al, *Beginselen van Nederlandse Staatsrecht,* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1983, hlm. 21. Dalam Ridwan, *Hukum Administrasi...,Op.Cit.,* hlm. 334.

inklusif sudah diterima pada saat menerima wewenang.[356] Lebih lanjut, Suwoto mengemukakan bahwa pengertian tanggung jawab memiliki dua aspek, yakni aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggung jawaban yang mengandung aspek internal diwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan tugas kekuasaan. Sedangkan, pertanggung jawaban yang mengandung aspek eksternal merupakan pertanggung jawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan tersebut menimbulkan suatu derita atau kerugian.[357]

Dalam negara hukum demokratis, pertanggungjawaban muncul dari dua dimensi, yakni dimensi hukum dan dimensi politik. Pertanggungjawaban dalam dimensi hukum mengandung arti bentuk pertanggungjawaban dalam penggunaan kewenangan untuk menilai kesesuaian atau ketidaksesuaian dengan hukum yang menjadi pedoman pelaksanaan wewenang yang dilakukan melalui proses peradilan di hadapan hakim. Sedangkan, pertanggungjawaban politik dilakukan dalam bentuk laporan penggunaan kewenangan di hadapan rakyat. pertanggungjawaban politik di hadapan rakyat sangat diperlukan karena sebagai bentuk pertanggungjawaban atas penggunaan kewenangan di mana kewenangan tersebut diperoleh atau berasal dari rakyat itu sendiri, yang dituangkan dalam bentuk peraturan hukum. Artinya, rakyat melalui wakilnya di dewan perwakilan (atau secara langsung) memiliki hak untuk menilai penggunaan kewenangan pemerintah tersebut apakah telah sesuai atau tidak sesuai dengan aturan hukum tersebut yang merupakan kristalisasi dari kehendak dan kemauan rakyat. Akibat dari pertanggungjawaban hukum akan memunculkan

---

[356] Ridwan, *Hukum Administrasi...,Op.Cit.,* hlm. 334.

[357] Ridwan, "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara" , *Jurnal Hukum.* No. 22, Vol. 10, (2003), hlm. 36.

konsekuensi hukum, sedangkan akibat dari pertanggungjawaban politik akan memunculkan konsekuensi politik.[358]

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa setiap penggunaan wewenang oleh pejabat harus selalui disertai dengan tanggung jawab, sesuai dengan prinsip "*geen bevoegdheid zonder verantwoordenlijkheid*", yang berarti tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban. Karena wewenang tersebut melekat pada suatu jabatan, namun dalam implementasinya dilaksanakan oleh manusia secara pribadi sebagai wakil atau fungsionaris jabatan, maka pertanggungjawaban dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yakni : 1) tanggung jawab jabatan; 2) tanggung jawab pribadi.[359]

Berkaitan dengan pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah, bahwa pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah ditegaskan di dalam PP No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dalam Pasal 132 ayat (3) ditegaskan bahwa: "*Dalam pelaksanaan tugasnya Penjabat Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Penjabat Bupati/Walikota".* Berdasarkan aturan tersebut, bahwa penjabat (Pj) gubernur bertanggungjawab kepada Presiden melalui Mendagri, sedangkan penjabat (Pj) bupati dan walikota bertanggungjawab kepada Mendagri. Pertanggungjawaban ini memiliki korelasi dengan wewenang pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah, di mana Presiden

[358] *Ibid.*

[359] Lutfil Ansori, "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Yuridis*, Vol. 2 No. 1, (2015), hlm. 145.

berwenang menetapkan penjabat (Pj) gubernur dan Mendagri berwenang menetapkan penjabat (Pj) bupati dan walikota sesuai dengan Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014.

Dalam menjalankan tugasnya, penjabat (Pj) kepala daerah harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 132 ayat (5) dan (6) PP No. 6 Tahun 2005, yang berbunyi :

> *(5) Laporan pertanggungjawaban Penjabat Gubernur disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bagi Penjabat Bupati/Walikota disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, sekurang-kurangnya 3 (tiga) bulan sekali.*
> *(6) Pelaksanaan tugas Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (5), dilakukan evaluasi oleh Menteri Dalam Negeri.*

Ketentuan berkaitan dengan kewajiban menyampaikan laporan pertanggungjawaban oleh penjabat (Pj) kepala daerah sangat berbeda dengan kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban oleh kepala daerah definitif. Perbedaan tersebut yakni di mana kepala daerah definitif berkewajiban menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 69 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014). Dengan demikian, bahwa bagi kepala daerah definitif tidak hanya menyampaikan laporan pertanggungjawaban saja, akan tetapi dibebani pula kewajiban untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden melalui Mendagri bagi gubernur dan kepada Mendagri melalui gubernur bagi bupati dan walikota. Penyampaian laporan

penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut dilaporkan sebanyak 1 (satu) kali dalam setahun (Pasal 70 UU No. 23 Tahun 2014).

Terdapat kewajiban bagi kepada kepala daerah definitif untuk menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat daerah. Kewajiban ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 72 UU No. 23 Tahun 2014 yang berbunyi :

> *Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah.*

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa terdapat perbedaan antara penyampaian laporan pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah dengan kepala daerah definitif. Perbedaan tersebut yakni di mana penjabat (Pj) kepala daerah hanya menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri saja, sedangkan kepala daerah definitif menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPRD. Aturan tersebut ditegaskan dalam Pasal 71 ayat (1), (2), dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

> *(1) Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.*
> *(2) Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir*
> *(3) Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*

Menurut penulis, bahwa perbedaan kewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban antara penjabat (Pj) kepala daerah dengan kepala daerah definitif didasari karena perbedaan mekanisme memperoleh kewenangan antara keduanya, di mana penjabat (Pj) kepala daerah memperoleh wewenang melalui mandat dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri, sehingga penjabat (Pj) kepala daerah selaku mandataris hanya berkewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada pemberi mandat atau *mandans*, yakni Presiden dan Menteri Dalam Negeri.

Menurut penulis, meskipun memang penjabat (Pj) kepala daerah merupakan mandataris dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri sehingga hanya berkewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawabannya kepada keduanya, akan tetapi sangatlah penting bagi penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serantak nasional tahun 2024 untuk menyampaikan pula laporan pertanggungjawaban tersebut kepada DPRD. Hal ini didasari karena masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut dapat melebihi satu tahun bahkan melebihi 2 tahun. Selain itu, tidak dapat dipungkiri bahwa meskipun jabatan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan jabatan yang bersifat sementara, akan tetapi dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai pemimpin daerah tetap saja penjabat (Pj) kepala daerah tersebut bersama-sama dengan DPRD sebagai representasi dari masyarakat daerah dan penyelenggara pemerintahan daerah. Dengan demikian, bahwa menurut penulis tetap saja penjabat (Pj) kepala daerah harus berkewajiban untuk menyampaikan laporan pertanggungjawabannya bukan hanya kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri saja tetapi juga kepada DPRD.

Hal ini didasari karena masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah terkhusus penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah pada tahun 2022 dan tahun 2023 memiliki jabatan yang lebih panjang (dapat mencapai 2 tahun) serta dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tetap bersama-sama dengan DPRD selaku penyelenggara pemerintahan daerah.

Menurut penulis, bahwa adanya keharusan bagi penjabat (Pj) kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD didasari karena kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah merupakan kewenangan yang bersumber dari undang-undang, di mana undang-undang tersebut merupakan manifestasi dari kehendak rakyat yang dituangkan dalam bentuk peraturan hukum. Artinya, rakyat melalui wakilnya di dewan perwakilan memiliki hak untuk menilai penggunaan kewenangan pemerintah tersebut apakah telah sesuai atau tidak sesuai dengan amanat dan tujuan yang terdapat di dalam undang-undang.

Berdasarkan keempat parameter yang digunakan oleh penulis dalam menilai sisi demorasi dari penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024, dapat disimpulkan bahwa penulis menilai penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini karena mekanisme negisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tidak sesuai dengan 4 (empat) parameter yang ditetapkan oleh penulis, yakni Partisipasi masyarakat dalam proses rekruitmen dan pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah; Legitimasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah; Pengawasan masyarakat dalam

pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala daerah; dan Pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyrakat. Adapun penjelasannya dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel. 3.5.
Parameter Demokrasi dan Realita Pelaksanaan Penjabat (Pj) Kepala Daerah

Parameter Demokrasi	Realita Pelaksanaan
Partisipasi masyarakat dalam proses rekruitmen dan pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah	Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogratif Presiden dan Menteri Dalam Negeri
Legitimasi masyarakat dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah	Pengangkatan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogratif Presiden dan Menteri Dalam Negeri, tanpa adanya pertimbangan dari DPRD dan masyarakat daerah
Pengawasan masyarakat dalam pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala daerah	Pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan wewenang penjabat (Pj) kepala daerah sama dengan kepala daerah definitif
Pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah kepada masyrakat	Penjabat (Pj) kepala daerah hanya berkewajiban menysun dan melaporkan pertanggungjawabannya kepada Presiden dan Menteri Dalam Negeri, tanpa adanya kewajiban untuk melaporkan pertanggungjawabannya kepada DPRD dan masyarakat daerah

C. Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tinjauan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

1. Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021

a. Pokok Permohonan

Dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang terhadap UUD 1945, terdapat 2 (dua) Pemohon yakni atas nama Bartolomeus Mirip sebagai Pemohon I, dan Makbul Mubarak sebagai Pemohon II.

Pemohon I merupakan perseorangan warga negara Indonesia yang dirugikan hak konstitusionalnya, yakni hak untuk memilih dan dipilih. Bagi Pemohon I, bahwa kerugian konstitusional potensional terjadi apabila pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Intan Jaya baru dilaksanakan pada tahun 2024. Hal ini didasari karena Pemohon I bermaksud untuk dapat mencalonkan lagi sebagai calon Bupati setelah 7 (tujuh) tahun lalu yakni pada tahun 2017 gagal dalam kontestasi pemilihan Bupati dan harus menunggu lagi selama 2 (dua) tahun setelah masa jabatan Bupati Intan Jaya Tahun 2017 berakhir pada tahun 2022 namun dilaksanakan penundaan pemilihan sampai tahun 2024. Lebih lanjut, Pemohon I sebagai masyarakat Intan Jaya dirugikan karena pada jangka waktu 2 (dua) tahun tersebut terjadi kekosongan jabatan kepala daerah sehingga dilakukan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Menurut Pemohon I, bahwa penunjukan penjabat (Pj)

Bupati Intan Jaya tidak memiliki legitimasi politik untuk memimpin daerahnya karena tidak memiliki ikatan emosional dengan masyarakat daerahnya dan belum tentu mengenal wilayah Intan Jaya.

Pemohon II merupakan perseorangan warga negara Indonesia yang dirugikan hak konstitusionalnya karena Bupati dan Wakil Bupati yang telah dipilihnya pada pemilihan Bupati Tolitoli Tahun 2020 hanya dapat menjabat selama 4 (empat) tahun saja bahkan kurang karena keterlambatan pelantikan sehingga Pemohon II merasa suara dan pilihannya diperlakukan secara diskriminatif. Hal ini didasari karena seharusnya setiap kepala daerah menjabat selama 5 (lima) tahun seperti halnya kepala daerah hasil Pilkada pada tahun 2017 dan tahun 2018.

Dalam pokok permohonannya, para Pemohon mendalilkan bahwa terdapat aturan hukum yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yang bertentangan dengan UUD 1945. Adapun norma yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon adalah Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan :

> **Pasal 201 ayat (7)**
> *"Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan Tahun 2024".*
>
> **Pasal 201 ayat (8)**
> *"Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024".*

Menurut para Pemohon, bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal 201 ayat (7) dan (8) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan

Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 yang berkaitan dengan hak asasi manusia terkhusus hak politik untuk memilih dan dipilih. Adapun selengkapnya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi sebagai berikut :

> **Pasal 27 ayat (1) UUD 1945**
> "*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya".*
>
> ***P*asal 28D ayat (1) UUD 1945**
> *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".*
>
> **Pasal 28I ayat (2) UUD 1945**
> *"setiap orang bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".*

Adapun di dalam pokok permohonannya, para Pemohon menguraikan :[360]

- Bahwa perubahan waktu untuk melaksanakan pemilihan kembali untuk hasil pemilihan tahun 2017 dan tahun 2018 yang sebelumnya pada tahun 2022 dan tahun 2023 kemudian ditentukan serentak nasional pada bulan November 2024, padahal sebelumnya serentak nasional pada tahun 2027, menunjukkan pemilihan waktu keserentakan bukanlah rancang bangun keserentakan yang betul-betul dipilih secara definitif untuk kepentingan jangka panjang. Bahkan jika kita lihat pasal yang mengatur keserentakan pemilihan, pembentuk undang-undang baru berpikir sampai dengan pemilihan 2024. Para Pemohon tidak menemukan bagaimana penentuan waktu pemilihan selanjutnya setelah tahun 2024, apakah kembali pengaturannya didasarkan pada pemotongan masa jabatan kepala daerah hasil pemilu 2024 atau dengan mengundurkan waktu pemilu atau disesuaikan dengan akhir masa jabatan kepala daerah;

- Bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dilaksanakan sesuai dengan akhir masa jabatan telah dapat dilakukan secara langsung dan telah berlangsung beberapa kali sebelumnya. Jika semua daerah digabungkan dalam satu waktu, justru hal tersebut merupakan model pilihan baru yang dapat menimbulkan ketidakpastian dan membongkar sistem dan tahapan yang telah mapan. Selain itu,

[360] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 10-17.

pemilihan yang terbagi dalam 3 (tiga) gelombang juga terdapat kepastian pemilu karena berlangsung secara periodik setiap 5 (lima) tahun sekali. Hal tersebut membuat warga negara Indonesia seperti Pemohon I dapat memprediksi, memiliki kepastian dan mempersiapkan diri dalam rangka mengikuti pemilihan serta tidak harus dirugikan dan menunggu waktu hingga 7 (tujuh) tahun lamanya untuk mengikuti pemilihan berikutnya;

- Bahwa design pelaksanaan pemilihan sesuai akhir masa jabatan juga kompatibel dengan keberadaan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Meskipun ada pemahaman pemilihan/pilkada bukan merupakan rezim pemilu. Namun, pada faktanya asas, proses dan tahapannya harus sesuai dengan asas pemilu dan dilaksanakan oleh kekuasaan penyelenggara pemilu. Jika semua jenis pemilu dan pemilihan dilangsungkan pada tahun yang sama pada Tahun 2024, selain beban penyelanggara yang berlebih, maka pasca penyelenggaraan pemilu kekuasaan penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap dan mandiri berpotensi akan mengalami disfungsi kekuasaan dengan telah dilaksanakannya semua jenis pemilu dalam satu waktu di tahun yang sama. Hal tersebut justru bertentangan dengan desain keserentakan yang mengutamakan efektifitas dan efisiensi (tidak sesuai dengan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019);

- Dengan demikian, berdasarkan berbagai alasan konstitusional yang sebelumnya diuraikan oleh para Pemohon, maka Pasal 201 ayat (7) dan ayat (8) UU No. 10/2016 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 karena pasal tersebut mengakibatkan sebagai berikut:
  a. Membuat para Pemohon tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih dan dipilih secara tetap dan sesuai dengan siklus jadwal pemilihan 5 (lima) tahun sekali. Selanjutnya, secara khusus Pemohon I harus menunggu lagi selama 2 (dua) tahun karena diundurkannya waktu pemilihan;
  b. Membuat para Pemohon tidak mendapatkan haknya atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum karena adanya pengunduran waktu pemilihan, pertentangan pengaturan masa jabatan, daerah yang dipimpin oleh penjabat karena jabatan kepala daerah yang kosong dan penjabat yang tidak memiliki legitimasi politik memimpin daerah, *design* pemilu yang diatur tidak sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi dan akibat lainnya yang membuat para Pemohon menurut penalaran yang wajar tidak mendapatkan pemilu yang berkualitas;
  c. Membuat para Pemohon, dalam hal ini Pemohon II diperlakukan secara diskriminatif karena nilai dari pilihannya dinilai secara

> berbeda dengan daerah lainnya yang kepala daerah hasil pemilihan memiliki masa jabatan 5 (lima) tahun. Sedangkan pilihannya dalam pemilihan 2020 hanya akan menjabat paling lama 4 (empat) tahun.

Berdasarkan uraian dari dalil-dalil pokok permohonan para Pemohon, para memohon agar MK menyatakan bahwa Pasal 201 ayat (7) dan (8) bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

b. Pertimbangan Hukum

Dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, MK menyatakan bahwa Pasal 201 ayat (7) dan (8) UU No. 10 Tahun 2016 merupakan norma hukum yang konstitusional. Berkaitan dengan penundaan Pilkada yang berpengaruh terhadap pemenuhan hak konstitusional Pemohon I untuk mencalonkan diri pada pemilihan Bupati Intan Jaya karena adanya penundaan selama 2 (dua) tahun, MK menyatakan :[361]

> Bahwa dalam rangka penyesuaian tahapan penyelenggaraan Pilkada serentak secara nasional terdapat beberapa daerah yang waktu penyelenggaraan Pilkadanya diundur dan terdapat pula beberapa daerah yang waktu penyelenggaraan Pilkadanya dimajukan. Dalam konteks masa peralihan yang demikian, tidak dapat dihindari dampak adanya penundaan atas pemenuhan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) dalam Pilkada. Namun demikian, **Mahkamah menilai penundaan atas pemenuhan hak warga negara dimaksud tidak berarti menghilangkan hak warga negara tersebut dan telah sesuai dengan konsep pembatasan hak yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.** Sebab, hak warga negara untuk memilih dan dipilih pada hakikatnya merupakan hak yang pemenuhannya dapat dibatasi oleh negara melalui undang-undang. Berkenaan dengan hal tersebut Mahkamah dalam beberapa putusan telah mempertimbangkan terkait konstitusionalitas pembatasan pemenuhan atas hak konstitusional warga negara berdasarkan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 dan ukuran yang selalu digunakan oleh Mahkamah dalam menilai konstitusionalitas pembatasan hak warga negara adalah keseimbangan (*balancing*) antara pembatasan hak individu warga negara dengan tujuan yang ingin dicapai

[361] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm.

> oleh negara. Dalam konteks demikian, Mahkamah menilai, penundaan atas pemenuhan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk dipilih (*right to be candidate*) pada sebagian Pilkada dalam rangka menuju pelaksanaan Pilkada serentak secara nasional tahun 2024 adalah masih dalam kerangka pembatasan hak konstitusional warga negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Terlebih, setiap warga negara yang telah memenuhi persyaratan untuk mengikuti kontestasi Pilkada, baik sebagai pemilih maupun sebagai calon kepala daerah atau wakil kepala daerah, tetap terakomodir hak konstitusionalnya dalam Pilkada serentak tahun 2024 mendatang.

Berkaitan dengan dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa desain penyelenggaraan pemilihan tidak sesuai dengan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, MK menyatakan bahwa :[362]

> Bahwa dengan tersedianya berbagai kemungkinan pelaksanaan pemilihan umum serentak sebagaimana dikemukakan di atas (pertimabngan hukum Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019), **penentuan model yang dipilih menjadi wilayah bagi pembentuk undang-undang untuk memutuskannya.** Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (2) kemungkinan perubahan undangundang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benarbenar efektif dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilihan umum.

[362] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 30.

Berdasarkan pertimbangan di atas, MK menyatakan bahwa pemilihan desain penyelenggaraan Pilkada merupakan kewenangan pembentuk undang-undang atau merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), selama memilih dan menyesuaikan dengan model-model keserentakan yang ditafsirkan oleh MK dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dengan demikian, bahwa MK menyatakan desain penyelenggaraan pemilihan yang dipilih oleh pembentuk undang-undang dalam UU No. 10 Tahun 2016 adalah konstitusional dan merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*).

Berkaitan dengan legitimasi politik penjabat (Pj) kepala daerah dalam mengisi kekosongan jabatan kepala daerah pada tahun 2022 dan tahun 2024, dalam pertimbangannya MK menytakan :[363]

> .....Sementara itu, terkait dengan kekhawatiran para Pemohon terhadap penjabat kepala daerah tidak memiliki legitimasi politik untuk memimpin suatu daerah, Mahkamah mempertimbangkan bahwa **legitimasi dalam konteks penjabat kepala daerah diturunkan dari amanat atau perintah undang-undang [vide Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016]**. Oleh karena itu, meskipun secara terbatas makna legitimasi artinya memperoleh dukungan langsung dari pemilih, namun dalam perspektif yang luas, **legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat**. Dengan demikian, dalam hal untuk mengisi penjabat kepala daerah yang merupakan keniscayaan untuk mengisi jabatan pada masa transisional dan sepanjang penjabat yang ditunjuk adalah yang memenuhi kualifikasi oleh undang-undang serta kinerjanya dapat dievaluasi oleh pejabat yang berwenang setiap waktu dan bahkan mungkin dapat dilakukan penggantian apabila dipandang tidak mempunyai kapabilitas untuk memberikan pelayanan publik, maka Mahkamah berpendapat pengisian penjabat kepala daerah tersebut dapat dibenarkan.
>
> Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa **proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis"**

[363] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 33-34.

> **sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**. Oleh karenanya, perlu menjadi **pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016**, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, MK menyatakan bahwa penjabat (Pj) kepala daerah yang mengisi kekosongan jabatan kepala daerah memiliki legitimasi politik. MK menyatakan bahwa meskipun secara terbatas makna legitimasi bermakna memperoleh dukungan langsung dari pemilih, akan tetapi dalam perspektif yang luas, legitimasi dapat diperoleh dari undang-undang yang dibentuk oleh wakil rakyat yang merupakan representasi rakyat. Dengan demikian, bahwa menurut MK pengisian penjabat (Pj) kepala daerah dapat dibenarkan dan memiliki legitimasi politik yang bersumber dari undang-undang.

Menurut penulis, bahwa legitimasi yang didasarkan hanya kepada undang-undang saja tidaklah dapat dikatakan sebagai legitimasi yang sempurna. Hal ini didasari karena undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dan Presiden belum tentu mewakili kepentingan rakyat secara umum. Hal ini dapat terbukti dengan tinggi angka pengujian terhadap undang-

undang yang diperiksa dan diadili oleh Mahkamah Konstitusi baik karena cacat secara prosedur maupun cacat secara materiel.

Tindakan Mahkamah Konstitusi untuk menyatakan bahwa penjabat (Pj) kepala daerah memiliki legitimasi politik atas dasar undang-undang yang dibentuk oleh DPR merupakan tindakan yang justru semakin menjauhkan Indonesia dari prinsip negara hukum yang demokratis. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa David Beetaham menyatakan bahwa *Pertama,* kekuasaan harus didapatkan dan diselenggarakan menurut aturan-aturan baku, baik berasal dari undang-undang sebagai hukum formal maupun berasal dari konvensi-konvensi yang bersifat informal. *Kedua,* aturan-aturan tersebut harus dapat dibenarkan secara bersama dari sudut pandang pemerintah selaku organ yang memerintah maupun dari sudut pandang rakyat selaku yang diperintah. *Ketiga,* legitimasi harus dapat dibuktikan melalui ekspresi persetujuan dari pihak rakyat selaku yang diperintah.[364] Berdasarkan pendapat Beetham tersebut, menurut penulis bahwa legitimasi politik sebagaimana penafsiran Mahkamah Konstitusi yang hanya berdasarkan pada undang-undang saja hanya memenuhi satu syarat dari tiga syarat yang dikemukakan oleh Beetham. Arti penting keterlibatan masyarakat dalam setiap proses pembentukan dan pemilihan kebijakan tersebut tiada lain sebagai fungsi kontrol guna menjamin kepentingan rakyat tidak dirugikan oleh pemerintah dan dewan perwakilannya. Dengan demikian, bahwa legitimasi yang hanya didasarkan hanya kepada undang-undang saja bukanlah suatu legitimasi.

[364] *Ibid..*, hlm. 142.

Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat (Pj) kepala daerah masih dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Selain itu, MK juga memerintahkan kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi dan memberikan jaminan bahwa mekanisme pengisian penjabat (Pj) kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan, dan akuntabel.

Berkaitan dengan dalil permohonan para Pemohon, khususnya Pemohon II yang mendalilkan bahwa Pemohon II diperlakukan secara diskriminatif karena nilai dan pilihannya dinilai secara berbeda dengan daerah lainnya yang kepala daerahnya menjabat selama 5 (lima) tahun, sedangkan pilihannya dalam Pilkada 2020 hanya menjabat selama 4 (empat) tahun, MK menyatakan dalam pertimbangannya bahwa:[365]

> ....adanya **perbedaan lamanya masa jabatan kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional tahun 2024 bukanlah merupakan bentuk diskriminasi terhadap hasil pilihan para pemilih dalam setiap tahapan atau gelombang penyelenggaraan Pilkada**. Mahkamah menilai, pembatasan terhadap masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut adalah dalam kerangka mencapai tujuan yang akan dicapai oleh negara, yaitu penyelenggaraan pemilihan umum serentak secara nasional sebagai desain baru proses pemilihan kepala daerah. Lagipula, pada tataran praktis, masyarakat yang telah menggunakan hak pilihnya dalam Pilkada tahun 2020 telah mengetahui bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terpilih nantinya akan menjabat sampai dengan tahun 2024 sebagaimana ketentuan Pasal 201 ayat (7) UU 10/2016 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon. Pembatasan masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada masa

[365] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 35.

transisi tersebut juga tidak sama sekali mengurangi hak masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik dan memperoleh kesempatan yang sama pula dalam menikmati perkembangan pembangunan daerahnya

c. Amar Putusan

Dalam konklusinya, MK menyatakan bahwa : Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo,* para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo,* dan pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Adapun amar putusannya adalah sebagai berikut :

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

d. Implikasi Yuridis Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021

Berdasarkan pada pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dan amar putusan dari Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 di atas, memunculkan implikasi yuridis. Implikasi yuridis tersebut, terdapat dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dari Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021. Adapun implikasi yuridis dari Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 adalah sebagai berikut :

1) Bahwa dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu: (1) pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; (2) kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benarbenar efektif

dilaksanakan; (3) pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas; (4) pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilihan umum.

2) Adanya kewajiban bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.
3) Pemerintah perlu mempertimbangkan pemberian kewenangan kepada penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional berupa kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif. Hal ini didasari karena peran strategis kepala daerah dan lamanya masa jabatan yang diemban oleh penjabat kepala daerah. Selain itu, hal ini untuk tetap menjaga akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat

diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif .

2. Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022

a. Pokok Permohonan

Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 berkaitan dengan pengujian konstitusionalitas norma Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016. Para Pemohon dalam perkara ini terdiri dari 6 (enam) orang Pemohon yang berasal dari berbabagi elemen warga negara yang memiliki pekerjaan sebagai Mahasiswa, Dosen, dan Wiraswasta. Adapun para Pemohon yakni Dr. (Can.) Dewi Nadya Maharani, S.H., M.H., (Pemohon I), Suzie Alancy Firman, S.H. (Pemohon II), Moch. Sidik (Pemohon III), Rahmatulloh, S.Pd, M.Si. (Pemohon IV), Mohammad Syaiful Jihad (Pemohon V), dan Nian Syarifudin (Pemohon VI).[366] Para Pemohon mendalilkan bahwa pemberlakuan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 telah melanggar hak konstitusional para Pemohon.

Adapun kedudukan hukum para Pemohon dalam Permohonannya secara sigkat adalah sebagai berikut :[367]

- Para Pemohon adalah perseorangan Warga Negara Indonesia dengan berbagai macam profesi merasa memiliki hak memilih dan dipilih yang menggunakan hak pilihnya pada pemilihan kepala daerah, di mana Pemohon I sampai dengan Pemohon V telah ikut berpartisipasi aktif memberikan suara dalam Pemilihan Kepala Daerah Gubernur DKI Jakarta. Adapun Pemohon VI berpartisipasi aktif untuk memilih Kepala Daerah pada wilayahnya yaitu Jawa Barat.
- Bahwa dengan adanya ketentuan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016, Pemohon I yang berprofesi sebagai mahasiswa mengkhawatirkan penggantian kepala daerah dengan menunjuk pejabat Aparatur Sipil Negara

[366] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 1-2.

[367] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 41-42.

(ASN) berdasarkan ketentuan *a quo*, yang belum tentu mampu membuat kebijakan yang sesuai dengan masyarakat setempat, baik meningkatkan maupun meneruskan program yang sudah dijalankan oleh kepala daerah sebelumnya.

- Bahwa Pemohon II dan Pemohon V yang berprofesi sebagai wiraswasta merasa dengan adanya ketentuan yang diuji oleh para Pemohon telah menentukan kepala daerah yang telah dipilih secara langsung oleh Pemohon II dan Pemohon V karena masa jabatannya sudah habis digantikan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak mengetahui permasalahan yang terjadi di wilayah tempatnya bertugas, bahkan bisa menghilangkan kebijakan yang sudah berjalan, misalnya kebijakan di bidang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yang dibutuhkan oleh masyarakat.
- Bahwa Pemohon III dan Pemohon IV yang berprofesi sebagai tenaga pendidik merasa tidak yakin pejabat ASN yang ditunjuk untuk menggantikan kepala daerah yang masa jabatannya sudah habis dengan mendasarkan kepada Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 dapat memahami masalah pendidikan di wilayah tempat yang ditugaskan untuknya. Sehingga, dikhawatirkan pejabat tersebut akan membuat kebijakan yang tidak seharusnya bahkan bisa saja menghilangkan kebijakan yang sudah berjalan padahal kebijakan tersebut dibutuhkan oleh masyarakat. Misalnya, kebijakan mengenai program bantuan pendidikan yang diberikan kepada masyarakat seperti Kartu Jakarta Pintar Plus, Kartu Jakarta Mahasiswa Unggul, dan lain sebagainya.
- Pemohon VI yang juga merupakan wiraswasta dan pernah mengikuti pemilihan kepala daerah di Jawa Barat merasa tidak yakin Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk baik di tingkat I yaitu Penjabat Gubernur Jawa Barat dan tingkat II yaitu Penjabat Bupati Kabupaten Bogor akan bisa sebaik Kepala Daerah terpilih dalam memerhatikan kepentingan rakyat.

Dalam permohonannya, para Pemohon menguji konstitusionalitas norma Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016. Adapun Pasal yang diuji oleh para Pemohon selengkapnya yakni :

Pasal 201 ayat (10):
"Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Pasal 201 ayat (11):
"Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undang".

Dalam permohonannya, para Pemohon mendalilkan bahwa Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4) , Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang didasari karena Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 telah mencederai makna dari kedaulatan rakyat yang terdapat dalam UUD 1945. Menurut para Pemohon, pemerintah tidak lagi bertindak secara bijak demi kepentingan umum karena telah menciderai hak pemimpin daerah hasil pemilihan dengan mengambil keputusan secara sepihak yaitu menggantikan pemimpin pada masing-masing daerah tanpa melalui mekanisme pilkada, akan tetapi malah menunjuk langsung penjabat dari kalangan ASN.

Adapun pokok permohonan yang didalilkan oleh penulis dalam permohonannya secara ringkas adalah sebagai berikut :[368]

- Bahwa jika penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan menggunakan Pasal 201 ayat (10) UU 10/2016 maka akan menciderai makna dari kedaulatan rakyat itu sendiri, meskipun Para Pemohon menyadari adanya pemilihan Kepala Daerah serentak 2024 demi untuk kemanan dan ketertiban umum dalam pemilihan serentak. Adanya pemilihan serentak tidak serta merta membuat hak Para Pemohon tercederai sepenuhnya. Caranya adalah Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk adalah orang yang Para Pemohon pilih dalam pilkada terakhir sebelum 2022.

- Bahwa dalam Pasal 201 ayat (10) UU 10/2016 sama sekali tidak mencerminkan asas demokratis ini. Bagaimana dikatakan demokratis jika rakyat termasuk Para Pemohon tidak lagi bisa menggunakan hak untuk memilih pemimpin yang dikehendaki karena adanya pasal a quo, pasal yang merampas kebebasan warga negara dalam menentukan sendiri pemimpin secara demokratis sesuai dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

- Bahwa dalam Pasal 201 ayat (11) UU 10/2016 tidak menggambarkan dipatuhinya hukum itu sendiri karena ketidakharmonisan antara suatu peraturan dengan peraturan di atas nya yaitu Undang-Undang Dasar Tahun

[368] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 15-35.

1945. Dengan demikian tampak jelas pasal *a quo* bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai yang ditunjuk menjadi penjabat kepala daerah (bupati/walikota) adalah kepala daerah yang sudah dipilih rakyat dalam pemilihan kepala daerah terakhir sebelum tahun 2022, baik yang berakhir masa jabatan 2022 maupun 2023 untuk melanjutkan pemerintahan guna menyiapkan pemilihan kepala daerah serentak 2024.

- Bahwa dengan diadakannya suatu pengangkatan seseorang Penjabat Kepala Daerah yang ditunjuk pemerintah dari ASN, sebagai pengganti Bupati atau Walikota sebagaimana dalam Pasal 201 ayat (11) UU No. 10/2016, tidak mencerminkan AAUPB yaitu kepentingan umum dan ketidakberpihakan

- Bahwa tentang pertanggungjawaban kepala daerah semakin memperkuat betapa Jabatan Walikota atau Bupati tidaklah tepat digantikan Penjabat Bupati atau Penjabat Walikota yang ditunjuk dari ASN. karena apa tolok ukur keberhasilan dalam pertanggungjawaban Penjabat Walikota atau Penjabat Bupati sementara proses awal dimulai dari apa yang disampaikan atau dijanjikan dalam kampanye agar rakyat memilihnya. Dari janji-janji kampanye itulah diwujudkan dalam bentuk program kerja dengan proses kinerja dengan tolok ukur yang jelas sehingga bisa dilihat tingkat keberhasilannya.

Berdasarkan dalil-dalil yang dikemukakan oleh para Pemohon di atas, para Pemohon menyatakan bahwa Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat dan pilkada yang demokratis, persamaan kedudukan dan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 18 ayat (4) , Pasal 27 Ayat (1) dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945.

b. Pertimbangan Hukum

Dalam pertimbangannya, MK menyatakan beberapa pertimbangan hukum yang digunakan untuk mempertimbangkan konstitusionalitas Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016, khususnya berkaitan dengan pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat kepala daerah. Berkaitan dengan kedudukan Pasal 201 ayat (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016, MK menyatakan

bahwa Pasal *a quo* merupakan bagian dari aturan peralihan yang telah mengalami tiga kali perubahan.[369] Menurut MK bahwa adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023 merupakan aturan yang bersifat transisional sehingga bersifat konstitusional. Adapun dalam pertimbangannya, MK menyatakan :[370]

> Keberadaan Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) UU 10/2016 pada prinsipnya dimaksudkan untuk menuju pada kebijakan hukum Pilkada serentak nasional tahun 2024 karena telah ternyata masa jabatan kepala daerah tidak berakhir pada waktu yang sama sehingga perlu desain konstitusional yang dituangkan dalam materi muatan ketentuan peralihan agar dapat menghantarkan pada tujuan yang dimaksud. Oleh karenanya, berlakunya ketentuan peralihan tidak untuk selamanya namun bersifat transisional atau sementara dan sekali saja serta dengan memberi perlindungan hukum bagi pihak yang terdampak karena berlakunya kebijakan hukum pilkada serentak nasional tahun 2024. Jika masa jabatan kepala daerah tidak sampai 5 (lima) tahun sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 162 UU 10/2016 maka kepala daerah yang bersangkutan sebagai kepala daerah yang terdampak memeroleh kompensasi. Oleh karena itu pula jika masa jabatan kepala daerah tersebut pada akhirnya berkurang maka harus pula oleh ketentuan peralihan ditentukan pengaturan yang dapat menjamin tidak terjadinya kekosongan hukum.

Lebih lanjut, berkaitan dengan desain penyelenggaraan pilkada tahun 2024 yang mengakibatkan adanya penundaan pilkada pada tahun 2022 dan tahun 2023, sehingga dilakukan mekanisme pengisian kekosongan jabatan kepala daerah oleh penjabat kepala daerah, MK menyatakan bahwa ketentuan tersebut bukanlah permasalahan yang berkaitan dengan konstitusionalitas norma yang menjadi domain MK, namun merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang

---

[369] Adapun tiga kali perubahan yang dimaksud dalam Pertimbangan Hukum dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 tersebut yakni perubahan aturan peralihan yang diatur dalam UU No. 1 Tahun 2015, diubah melalui UU No. 8 Tahun 2015 dan terakhir diubah melalui UU No. 10 Tahun 2016.

[370] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 48-49.

menjadi wewenang dari pembentuk undang-undang. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan :[371]

> ....Tidak dilaksanakannya Pilkada berikut setelah masa jabatan kepala daerah berakhir untuk Pilkada tahun 2022 dan 2023 sesuai dengan agenda menuju kenormalan karena adanya kebijakan hukum Pilkada serentak nasional 2024, di mana hal demikian tidaklah melanggar hak konstitusional para Pemilih. Terlebih, Mahkamah telah pula menyatakan Pilkada serentak nasional adalah konstitusional sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, bertanggal 26 Februari 2020 pada Paragraf [3.18]. Oleh karena itu, bagi kepala daerah yang telah dipilih oleh para Pemohon dan berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 dan tahun 2023 dan tidak diangkat sebagai penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan hukum jabatan kepala daerah hingga Pilkada serentak nasional 2024 sebagaimana dalil para Pemohon, **bukanlah merupakan persoalan konstitusionalitas norma. Hal ini disebabkan sejatinya masa jabatan kepala daerah terpilih tersebut telah berakhir.**

Berkaitan dengan pengisian penjabat kepala daerah dari kalangan pimpinan tiggi madya yang sestatus sebagai TNI dan Polri, MK menyatakan dalam pertimbangannya bahwa :

> ....UU 5/2014 menyatakan "Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN dan Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri)". Pengisian Jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Polri dilaksanakan pada Instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU 34/2004) dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU 2/2002) [vide Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/2014].
> Ketentuan ini sejalan dengan UU 5/2014 yang membuka peluang bagi kalangan non-PNS untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi madya tertentu sepanjang dengan persetujuan Presiden dan pengisiannya dilakukan secara terbuka dan kompetitif serta ditetapkan dalam Keputusan Presiden[vide Pasal 109 ayat (1) UU 5/2014]. Selain yang telah ditentukan di atas, UU 5/2014 juga membuka peluang pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi yang dapat diisi oleh prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif [vide Pasal 109 ayat

[371] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 49.

> (2) UU 5/2014]. Jabatan pimpinan tinggi dimaksud dapat pimpinan tinggi utama, pimpinan tinggi madya dan pimpinan tinggi pratama [vide Pasal 19 ayat (1) UU 5/2014]. **Artinya, sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai penjabat kepala daerah.**

Dalam pertimbangannya, MK menyatakan bahwa "sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai penjabat kepala daerah". Menurut penulis, bahwa pernyataan MK tersebut sangat berbahaya, karena secara tidak langsung MK menytujui dan sepakat bahwa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah dapat diiisi oleh TNI dan Polri meskipun telah mengundurkan diri dari dinas aktif. Hal ini didasari karena hal tersebut bertentangan dengan Pasal 10 ayat (1) Tap MPR No. VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI Polri yang memerintahkan agar Kepolisian Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri ke dalam kegiatan politik praktis.[372] Selain itu, menurut penulis, bahwa jabatan sipil alangkah baiknya juga dipimpin oleh pejabat sipil yang mengetahui dan menguasai pengelolaan pemerintahan. Hal ini didasari karena lingkup kamampuan dan orientasi kebijakan yang dibentuk oleh TNI Polri akan berorientasi pada pendekatan yang bersifat militeristik, dan dapat saja mengganggu budaya serta efektivitas pemerintahan. Dengan demikian, adanya persetujuan secara langsung yang diutarakan oleh MK dalam pertimbangan putusan tersebut merupakan suatu hal yang cukup berisiko dan dapat mengancam jalannya roda pemerintahan daerah.

[372] Fransica Adelina, "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri..,*Op.Cit.,* hlm. 17.

Berkaitan dengan konstitusionalitas pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, MK menyatakan bahwa proses pengisian penjabat kepala daerah tersebut masuk ke dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Dalam pertimbangannya, MK kembali mengutik pertimbangan hukum yang terdapat dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 paragraf 3.14.3, yang menyatakan :[373]

> Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa **proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**. Oleh karenanya, perlu menjadi **pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016**, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif. Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, dapat dipahami bahwa MK konsisten dengan menyatakan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah melalui

[373] Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 53.

penjabat kepala daerah masuk dalam ruang lingkup pemaknaan "dipilih secara demokratis" sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

c. Amar Putusan

Dalam konklusinya, MK menyatakan bahwa : Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo,* para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo,* dan pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum. Adapun amar putusannya adalah sebagai berikut :

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

d. Implikasi Yuridis

Berdasarkan pada pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dan amar putusan dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 di atas, memunculkan implikasi yuridis. Implikasi yuridis tersebut, terdapat dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Adapun implikasi yuridis dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 adalah sebagai berikut :

1) Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dari kalangan TNI dan Polri adalah konstitusional selama sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sehingga hal ini mempertegas sikap MK untuk mewajibkan kepada pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016.
2) Adanya kewajiban bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak

mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

3. Daya Ikat Amanat Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022

Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, kedua putusan tersebut dalam amar putusannya menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Artinya, MK tetap menyatakan bahwa Pasal-Pasal yang dujikan oleh para Pemohon, yakni Pasal 201 ayat (7), (8), (10) dan (11) UU No. 10 Tahun 2016 tetap dinyatakan konstitusional. Akan tetapi, di dalam pertimbangan hukumnya, MK memberikan amanat bagi pemerintah untuk dapat membentuk aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016. Hal ini dapat dilihat pada pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, MK menyatakan:[374]

> Bahwa terkait dengan pengisian penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan bahwa **proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan "secara demokratis" sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**. Oleh karenanya, perlu menjadi **pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016**, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan

[374] Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021, hlm. 34, dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, hlm. 53.

> akuntabel untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. Selain itu, dengan peran sentral yang dimiliki oleh kepala daerah dan wakil kepala daerah serta dengan mempertimbangkan lamanya daerah dipimpin oleh penjabat kepala daerah maka perlu dipertimbangkan **pemberian kewenangan penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju Pilkada serentak secara nasional yang sama dengan kepala daerah definitif.** Sebab, dengan kewenangan penuh yang dimiliki penjabat kepala daerah yang ditunjuk maka akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa ada perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, meskipun MK menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya, akan tetapi MK memberikan amanat kepada pemerintah untuk menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 dan memberikan wewenang yang sama kepada penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana kepala daerah definitif. Menurut MK, bahwa dengan adanya aturan pelaksana dari Pasal 201 tersebut, akan tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat kepala daerah tetap sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan kepada masyarakat bahwa mekanisme penjabat (Pj) penjabat kepala daerah berlangsung secara terbuka, transparan dan akuntabel guna menghasilkan pemimpin yang kompeten dan berintegritas serta sesuai dengan aspirasi masyarakat. Selain itu, dengan adanya pemberian wewenang yang sama antara penjabat (Pj) kepala daerah dengan kepala daerah definitif, akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat diwujudkan tanpa adanya perbedaan antara daerah yang dipimpin oleh penjabat kepala daerah maupun yang definitif dan tidak terdapat kendala yang didasari karena adanya perbedaan wewenang yang dapat menghambat efektivitas pemerintahan.

Terhadap Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 yang memberikan amanat dalam pertimbangan hukumnya kepada pemerintah untuk menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016, muncul beberapa pertanyaan , yakni : bagian mana dari putusan Mahkamah Konstitusi yang berlaku mengikat ?; lebih lanjut apakah amanat putusan Mahkamah Konstitusi kepada pembentuk undang-undang yang dimuat dalam pertimbangan hukum memiliki daya ikat ?. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, sebelumnya penulis akan mengutip dan menggunakan berbagai pendapat dari kalangan ahli. Dalam hal ini, setidaknya terdapat tiga pendapat yang berkaitan dengan kekuatan mengikat dari amanat putusan dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi, yakni sebagai berikut :

Pertama, pendapat yang mengatakan bahwa yang mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi hanyalah amar putusan saja, sementara bagian pertimbangan hukum tidaklah mengikat. Menurut James Bradley Thayer, bahwa tidak boleh di dalam putusannya, pengadilan bertindak menjadi penasihat bagi lembaga-lembaga negara lain *in casu* pembentuk undang-undang. Dalam putusan, memberikan pendapat hukum yang sifatnya sebagai nasihat bagi lembaga negara lain menurut Thayer bukanlah pelaksanaan dari fungsi dari kehakiman. Putusan pengadilan yang mengandung nasihat tersebut sama sekali tidak mengandung kualitas kekuasaan kehakiman. Menurut Thayer, karena sifatnya hanya sebagai nasihat hukum, maka nasihat-nasihat atau dalam konsteks ini amanat putusan Mahkamah Konstitusi sama sekali tidak memiliki daya ikat.[375]

[375] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi..,Op.Cit.,* hlm. 202.

Menurut Allan R. Brewer-Carias berdasarkan analisisnya terhadap praktik di berbagai negara, bahwa instruksi atau perintah yang dikirim oleh Mahkmah Konstitusi kepada pembentuk undang-undang melalui putusannya, dalam beberapa kasus merupakan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (*non binding*), namun dalam beberapa kasus lain memiliki kekuatan hukum mengikat sehingga bersifat wajib. Berdasarkan pendapat tersebut, Carias menyebutnya sebagai (1) *Non binding directives to the legislator,* dan (2) *binding orders and directives to the legislator*. *Non binding directives to the legislator* antara lain dijumpai dalam praktik di negara Jerman, Serbia, Ceko, Perancis dan Polandia. Putusan *jucicial review* yang bersifat peringatan di praktikan di negara Jerman yang disebut dengan istilah "*appellate decisions*". Mahkamah Konstitusi Federal Jerman tidak menyatakan inkonstitusionalitas suatu undang-undang, melainkan hanya memberikan teguran kepada legislator yang berisi arahan-arahan yang harus dilakukan oleh legislator. Arahan tersebut harus dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, dan apabila tidak dilaksanakan maka norma hukum dalam aturan hukum yang dujikan tersebut akan menjadi inkonstitusional.[376]

Menurut Ramlan Surbakti, bahwa pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi tidak memiliki daya ikat bagi pembentuk undang-undang atau pemerintah. Hal ini didasari, karena menurut Ramlan Surbakti bahwa rumusan ketentuan yang diajukan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya baik yang dinyakatan dalam pertimbangan hukum maupun dalam amar putusannya hanyalah berupa rekomendasi kepada pembentuk undang-undang yakni DPR dan

[376] Allan Brewer-Carias, *Constitutional Court..,Op.Cit.,* hlm. 145.

pemerintah. Dengan demikian, bahwa DPR dan Presiden selaku pembentuk undang-undang tidak terikat pada pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi.[377] Senada dengan pendapat tersebut, Refly Harun juga mengemukakan bahwa amanat yang terdapat dalam pertimbangan hukum sama sekali tidak memiliki daya ikat. Refly Harun menambahkan, bahwa apabila amanat putusan yang terdapat dalam pertimbangan hukum tersebut ingin memiliki daya ikat, maka harus dicantumkan dalam amar putusan.[378]

Kedua, pendapat yang mengemukakan bahwa yang mengikat dari putusan mahkamah konstutusi hanya pertimbangan hukum yang termasuk ke dalam bagian *ratio decidendi.* Pendapat tersebut berdasarkan pada pembedaan yang terdapat dalam bagian pertimbangan hukum, yakni *ratio decidendi* dan *obiter dicta. Pertama,* bagian yang disebut dengan *ratio decidendi,* yakni bagian yang menjadi dasar atau alasan dalam pengambilan suatu putusan yang dirumuskan ke dalam amar putusan. *Ratio decidendi* tidak dapat dipisahkan dengan amar putusan, artinya bahwa bagian *ratio decidendi* memiliki kekuatan mengikat secara hukum dan dapat diimplementasikan sebagai suatu kaidah hukum. *Kedua,* yakni bagian *obiter dicta,* yakni bagian yang berisi ilustrasi atau analogi untuk menyusun argumen-argumen dalam menentukan suatu pertimbangan hukum. Karena sifatnya hanya sebagai pelengkap, bagian *obiter dicta* tidak memiliki daya ikat sama sekali.[379]

---

[377] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi...,Op.Cit.,* hlm. 204.

[378] *Ibid.*

[379] Denny Indrayana dan Zainal Arifin Mochtar Hosein, "Komparasi Sifat Mengikat Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum,* Vol. 19, No. 3, (2007), hlm. 440.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa putusan hakim selain merupakan penyelesaian suatu perkara, namun juga merupakan penetapan kaidah hukum untuk waktu yang akan datang. Sebagai penyelesaian perkara, putusan tersebut hanya mengikat bagi kedua belah pihak yang berperkara saja atau pihak yang terhukum. Di dalam proses penyusunan diktum putusan terkandung kaidah hukum, sehingga hal tersebut memiliki daya ikat sebagaimana diktum putusan.[380]

Ketiga, pandangan yang berpendapat bahwa seluruh pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat. Menurut V. Guttler, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dilaksanakan dan bersifat mengikat kepada semua orang. Sifat mengikat ini tidak hanya berlaku bagi amar putusan saja, akan tetapi termasuk pula pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam putusan tersebut. [381] Sejalan dengan Guttler, I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi yang memuat penafsiran konstitusional dari suatu norma hukum undang-undang bersifat mengikat. Apabila yang dianggap mengikat hanyalah amar putusan saja, maka amar putusan tersebut akan kehilangan konsteks. Daya ikat pertimbangan hukum didasari karena pertimbangan hukum tersebut kemudian akan diturunkan dalam konklusi dan amar putusan. Amar putusan merupakan poin terakhir dari pertimbangan hukum, sehingga amar putusan dan pertimbangan hukum merupakan satu kesatuan yang harus dipahami secara bulat.[382]

---

[380] Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar,*Cet. Ke-6, (Yogyakarta: Liberty, 2009), hlm. 54-55.

[381] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi..,Op.Cit.,* hlm. 207-208.

[382] *Ibid..*, hlm. 208.

Hal penting yang juga dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna, bahwa kekuatan mengikat dari pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi paling tidak dibenarkan secara dotriner atau secara ajaran hukum. Walaupun dalam sistem hukum *civil law* doktrin tidak dianggap mengikat. Akan tetapi, apabila terjadi kekosongan hukum dan tidak ditemukan sumber lain, maka solusi dan jawabannya dapat ditemukan melalui doktrin atau ajaran hukum. Hal tersebut sudah menjadi prinsip dalam hukum internasional yang diterima secara universal. Doktrin atau ajaran hukum yang bersumber dari sarjana hukum dan putusan pengadilan telah diterima sebagai salah satu sumber hukum. Amanat putusan mengikat bagi pembentuk undang-undang karena memuat prosedur yang berkaitan dengan penafsiran konstitusi yang langsung berhubungan dengan amar atau petunjuk konstitusional. Dalam konteks ini, bahwa amanat putusan yang berkaitan erat dengan penafsiran konstitusional sudah seharusnya disampaikan dalam pertimbangan hukum putusan.[383]

Menurut Muchammad Ali Syafaat, seluruh pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat tanpa terkecuali. Pendapat ini didasari karena dalam hal putusan Mahkamah Konstitusi memerlukan tindaklanjut atau pelaksanaan, maka tidak ada pilihan lain bagi pembentuk undang-undang sehingga harus merujuk pada pertimbangan hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilaksanakan apabila hanya mengacu pada amar putusannya saja tanpa memahami pertimbangan hukumnya. Oleh karena itu, pertimbangan hukum putusan sangatlah penting karena digunakan sebagai dasar acuan bagi pelaksanaan

[383] *Ibid..*, hlm. 209-210.

dari amar putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini, bahwa pertimbangan hukum putusan secara fungsional memberikan penjelasan secara terang untuk melihat titik mana konstitusional atau tidaknya suatu norma hukum yang diuji.[384]

Berdasarkan tiga pendapat tersebut, penulis sepakat dengan pendapat yang ketiga bahwa pertimangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat tanpa terkecuali. Hal ini didasari karena pertimbangan hukum merupakan dasar argumentasi dan penafsiran dari suatu norma yang diuji sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh I Dewa Gede Palguna. Pertimbangan hukum merupakan pijakan awal bagi hakim dalam menjatuhkan amar putusan. Dapat dianalogikan, bahwa pertimbangan hukum menjadi akar dari suatu pohon yang tidak dapat dipisahkan dari pohon itu sendiri. Apabila akar dari pohon tersebut dicabut, maka pohon tersebut tidak akan dapat berdiri tegak dan bahkan akan mati. Begitu pula dengan putusan Mahkamah Konstitusi, apabila pertimbangan hukum yang berisi *ratio legis* dari suatu norma dianggap terpisah dan tidak memiliki kekuatan mengikat, maka amar dari suatu putusan akan tidak memiliki arti dan tidak memiliki dasar pelaksanaan eksekutorial yang jelas. Dengan demikian, bahwa antara pertimbangan hukum dan amar putusan merupakan satu kesatuan yang sama-sama memiliki daya ikat secara hukum.

Arti penting daya ikat pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi menurut Fajar Laksono Suroso didasari karena pertimbangan hukum merupakan perpaduan dari tiga hal, yakni pendayagunaan pengetahuan hukum, otoritas dan kemerdekaan diskresi hakim konstitusi. Dalam pertimbangan hukum inilah hasil

[384] *Ibid.*

dari keseluruhan proses berpikir hakim konstitusi dituangkan melalui metode penafsiran konstitusi yang harus dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum dan ilmu hukum. Selain itu, bahwa pertimbangan hukum mengandung penalaran-penalaran hukum dari suatu norma hukum yang berlandaskan filsafat dan teori hukum, sehingga dapat dipahami dan diterima bagi para pencari keadilan ataupun masyarakat secara umum.[385]

Menuurut penulis, bahwa adanya amanat putusan dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi adalah bertujuan untuk menjadi panduan atau pegangan konstitusional bagi pembentuk undang-undang untuk melaksanakan putusan dan/atau melakukan perbaikan terhadap norma hukum yang uji. Hal ini didasari karena amanat putusan memiliki peranan penting dan menjadi jalan penuntun bagi pembentuk undang-undang dalam proses pelaksanaan dan/atau perbaikan terhadap suatu norma hukum dalam undang-undang, di mana apabila pelaksanaan dan/atau perbaikan tersebut tidak berdasar pada amanat putusan yang terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi, maka akan berpotensi mengakibatkan norma hukum tersebut inkonstitusional.

Berdasarkan paparan di atas dan dikaitkan dengan amanat putusan dalam pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, bahwa amanat putusan dalam pertimbangan hukum kedua putusan tersebut bersifat mengikat. Hal ini didasari karena amanat putusan berupa kewajiban bagi pemerintah untuk membentuk aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 dan adanya pemberian wewenang yang sama

[385] *Ibid..*, hlm. 214.

kepada penjabat (Pj) kepala daerah dengan kepala daerah definitif merupakan suatu panduan konstitusional untuk menjamin terselenggaranya dinamika ketatanegaraan yang sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional UUD 1945.

4. Pengabaian Terhadap Amanat Putusan Dalam Pertimbangan Hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 Dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022

Telah dijelaskan sebelumnya, bahwa putusan MK bersifat final. Ketentuan tersebut bersumber dari Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.."*.[386] Hal tersebut dipertegas kembali di dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) yang berbunyi: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...*".[387]

Dampak dari putusan yang bersifat final dan mengikat, bahwa putusan-putusan mahkamah konstitusi harus ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, di mana konsekuensi dari putusan tersebut harus dilaksanakan secara bertanggung jawab, sesuai dengan kehendak rakyat, dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan). Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berwenang untuk menafsirkan konstitusi, akan tetapi juga

[386] Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[387] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

sebagai korektor yang aplikasinya tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya secara kritis dan dinamis.[388]

Konsekuensi dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, bahwa pelaksanaan putusan tersebut mutlak untuk dilaksanakan. Hal ini didasari karena pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi merupakan tahap terpenting dari penegakan konstitusi. Terdapat tiga alasan penting mengapa pelaksanaan putusan merupakan tahap terpenting dari penegakan konstitusi, yakni: *Pertama,* pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi merupakan tahap konkritisasi nilai-nilai konstitusi dalam praktik kenegaraan. Hal ini didasari karena aktivitas pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi lebih dari sekedar proses interpretasi konstitusi belaka. *Kedua,* pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi merupakan indikator untuk mengukur berjalannya dotrin negara hukum di suatu negara. Hal ini didasari karena faktor yang digunakan untuk menentukan dan mengukur pelaksanaan paham konstitusionalisme di negara hukum dilaksanakan atau tidak adalah dengan melihat bagaimana elemen-elemen negara tersebut menghormati dan melaksanakan amanat putusan Mahkamah Konstitusi. *Ketiga,* pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi membuktikan kewibawaan terhadap institusi yudisial khususnya Mahkamah Konstitusi. Apabila putusan Mahkamah Konstitusi tidak dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang dalam hal ini DPR dan pemerintah, berarti eksistensi dan kewibawaan Mahkamah Konstitusi sangatlah lemah.[389]

---

[388] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial..,Op.Cit.,* hlm. 144.

[389] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi...,Op.Cit.,* hlm. 83-84.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi bersifat mengikat tanpa terkecuali dan merupakan satu kesatuan dengan amar putusan sehingga harus dilaksanakan. Hal ini didasari karena pertimbangan hukum merupakan dasar argumentasi dan penafsiran dari suatu norma yang diuji karena pertimbangan hukum merupakan pijakan awal bagi hakim dalam menjatuhkan amar putusan. Berkaitan dengan amanat putusan yang terdapat dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, bahwa MK memberikan amanat kepada pemerintah untuk : (1) menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016; (2) memberikan wewenang yang sama kepada penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana wewenang yang dimiliki kepala daerah definitif.

Dalam realitanya, Menteri Dalam Negeri melakukan penunjukan dan melantik penjabat (Pj) kepala daerah tanpa melaksanakan perintah yang diamanatkan oleh Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 yakni (1) menyusun aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016; (2) memberikan wewenang yang sama kepada penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana wewenang yang dimiliki kepala daerah definitif. Dalam hal ini, bahwa Menteri Dalam Negeri telah melakukan tindakan pengabaian bahkan dalam istilah Ni'matul Huda disebut dengan pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

Pengabaian terhadap putusaan Mahkamah Konstitusi oleh Menteri Dalam Negeri selaku pejabat yang berwenang untuk melaksanakan amanat putusan tersebut dapat dibuktikan dengan tindakan Mendagri yang telah menunjuk dan

melantik sebanyak 36 (tiga puluh enam) penjabat (Pj) kepala kepala daerah hingga saat ini.[390] Pelantikan terhadap penjabat (Pj) kepala daerah tersebut akan terus bertambah hingga tahun 2023 sebanyak 271 penjabat (Pj) kepala daerah. Adanya pengabaian terhadap amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan suatu pengkhianatan terhadap aturan hukum konstitusi yang terdapat dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final.

Adanya bukti pengabaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terlihat dari kasus yang terjadi dalam proses pelantikan Brigjen Adi Chandra As'aduddin yang menjabat sebagai Kepala Binda Provinsi Maluku selaku TNI aktif sebagai penjabat (Pj) bupati Seram Bagian Barat. [391] Penunjukan penjabat (Pj) bupati tersebut jelas-jelas telah bertentangan dengan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 maupun Pasal 109 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN yang mengamanatkan bahwa TNI aktif tidak dapat menjabat sebagai penjabat (Pj) kepala daerah dan TNI aktif tidak boleh menduduki jabatan pimpinan tinggi.

Adanya tindakan pengabaian yang dilakukan oleh pemerintah terhadap amanat putusan dalam pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 mencerminkan lemahnya supremasi konstitusi di Indonesia. Padahal, menurut I Dewa Gede Palguna,

---

[390] https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220707093254-32-818345/daftar-36-pj-kepala-daerah-yang-telah-dilantik-mendagri-tito-karnavian, diakses pada 3 Juli 2022. Adapun 36 penjabat (Pj) kepala daerah tersebut yakni terdiri dari 6 penjabat (Pj) gubernur dan 30 penjabat (Pj) bupati dan walikota.

[391] Djohermansyah Djohan, "Kontroversi Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah", *Kompas*, 8 Juni 2022, hlm. 6.

setidaknya terdapat dua kondisi yang akan terjadi apabila amanat putusan Mahkamah Konstitusi tidak dilaksanakan, yakni : *pertama,* terjadinya kekosongan hukum; *kedua,* akan terlalu lama berada dalam sistem antara atau transisi apabila tidak terdapat batasan waktu yang diberikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, sehingga hal ini akan berakibat pada ketidakpastian hukum.[392]

Lemahnya implementasi terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dapat ditelisik dari berbagai faktor. Salah satu faktor yang paling terlihat adalah sifat dari jenis putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Putusan Mahkamah Konstitusi kebanyakan jenisnya tertutama dalam perkara pengujian undang-undang adalah bersifat declaratoir-constitutief. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menciptakan dan meniadakan suatu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislator* yang disebut oleh Hans Kelsen melalui suatu pernyataan. Akibat dari putusan yang bersifat declaratoir tersebut, menyebabkan terjadinya kekosongan petugas atau aparat negara yang berwenang menjadi lembaga eksekutorial. Hal ini didasari karena terdapatnya lembaga eksekutorial misalnya juru sita terjadi apabila putusan tersebut bersifat menghukum atau *condemnatoir*.[393]

Menurut penulis, tidak adanya instrumen pemaksa atau dasar eksekutorial yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya karena tidak bersifat condemnatoir tersebut, mendorong dinamika kepentingan politik diantara kekuatan sosial politik yang ada untuk memainkan pengaruhnya. Masing-masing kekuatan

---

[392] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi....,Op.Cit.,* hlm. 227.

[393] Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial...,Op.Cit.,* hlm. 203.

politik memiliki kepentingannya masing-masing, di mana sering terjadi pertentangan antara kepentingan yang bersepakat untuk merubah suatu aturan hukum sesuai dengan putusan, namun di sisi lain terdapat satu kepentingan yang bertahan pada *status quo* dan mengabaikan atau bahkan menolak secara tegas pelaksanaan dari putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, bahwa pelaksanaan dari putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilepaskan dan sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik pihak yang mendominasi kekuatan politik suatu negara.

Menurut Ni'matul Huda, bahwa karena sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *declaratoir-constitutief* tersebut, menyebabkan pelaksanaan dari putusan tersebut sangat bergantung kepada *political will* dari pemerintah atau DPR selaku pembentuk undang-undang. Hal inilah yang menyebabkan terkadang banyak sekali putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dijalankan oleh pembentuk undang-undang, sehingga putusan tersebut seperti "macan ompong".[394]

Menurut Fajar Laksono Suroso, bahwa setidaknya terdapat 3 (tiga) problem yuridis pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, yakni: (1) ketidakmemadainya (*inadequacy*) pengaturan mengenai kewenangan dari Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan pengujian UU terhadap UUD 1945; (2) kekosongan hukum terkait pengaturan secara eksplisit relasi antara MK dan DPR serta Presiden selaku

[394] *Ibid.*, hlm. 204.

pembentuk undang-undang dalam ketentuan UUD 1945; dan (3) ketiadaan aturan hukum terkait kewajiban untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi.[395]

Menurut penulis berdasar pada pendapat Jimly Asshiddiqie, bahwa tindakan pengabaian yang dilakukan oleh pemerintah terhadap amanat dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 mencerminkan kebobrokan etika konstitusional atau *constitutional ethic* dari penyelenggara pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa tatanan politik tidak dapat dipisahkan dari tatanan konstitusi (*constitutional order*), yang memuat segala dinamika antarkepentingan politik dan kekuasaan saling berkompetisi dengan kualitas perilaku masing-masing orang per orang sebagai aktor yang dinamika politik kenegaraan.[396] Artinya, tindakan pengabaian dari pemerintah sebagai aktor politik merupakan tindakan yang mencederai kualitas perilaku penyelenggara negara atau pemerintah yang bersumber dari tatanan konstitusi (*constitutional order*) Indonesia yakni UUD 1945. Padahal, secara tegas di dalam UUD 1945 telah ditetapkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, sehingga tidak terdapat upaya hukum lain yang dapat membatalkan putusan tersebut dan secara langsung dapat dilaksanakan atau dieksekusi.

Menurut penulis, pengabaian amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan penghinaan terhadap lembaga yudisial yakni Mahkamah Konstitusi. Hal ini didasari karena putusan merupakan mahkota dari majelis hakim

---

[395] Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi...,Op.Cit.,* hlm. 14-15.

[396] Jimly Asshiddiqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi : Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 245.

yang mengadili suatu perkara hukum, sehingga tindakan pengabaian dan penolakan atas putusan tersebut sama saja dengan tindakan menafikan kewenangan dan eksistensi dari Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Berdasarkan paparan di atas, menurut penulis bahwa penunjukan yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri terhadap penjabat (Pj) kepala daerah sama tidak sesuai dengan amanat putusan dalam pertimbangan hukum Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022, di mana kedua putusan tersebut mengamanatkan bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah harus berdasarkan pada aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 dan penjabat (Pj) kepala daerah memiliki kewenangan yang sama dengan kepala daerah definitif. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya bahwa Menteri Dalam Negeri yang menjadi pejabat yang berwenang untuk membentuk aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 tersebut sama sekali tidak melaksanakan amanat putusan Mahkamah Konstitusi dan tetap melaksanakan penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tanpa adanya aturan pelaksana yang diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi. selain itu, bahwa kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah tetap memiliki batasan-batasan kewenangan sehingga tidak sesuai dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi yang mengamanatkan bahwa kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala harusnya sama dengan kewenangan kepala daerah definitif untuk menjamin akselerasi perkembangan pembangunan daerah tetap dapat terwujud.

D. Konsep Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Menurut Andrew Heywood, pemerintah dalam pengertian yang luas adalah pelaku setiap mekanisme proses-proses formal dan institusional yang berjalan pada level nasional maupun lokal untuk memelihara tatanan publik dan memfasilitasi aksi kolektif. Maka dengan demikian, fungsi-fungsi dari pemerintah yang menjalankan pemerintahan berkaitan dengan proses pembentukan hukum (legislasi), pelaksanaan hukum (eksekusi) dan menafsirkan hukum (yudikasi).[397] Berdasarkan hal tersebut, bahwa fungsi-fungsi yang dilaksanakan oleh pemerintah bersifat esential dalam mempertahankan eksistensi suatu negara. Adapun pemerintah sendiri terbagi menjadi beberapa lapisan, yakni lapisan nasional dan lokal atau daerah.

Peran pemerintah sangatlah krusial dalam mempertahankan eksistensi suatu negara atau wilayah, sehingga dapat disadari bahwa untuk mempertahankan suatu negara atau wilayah tidak boleh terdapat kekosongan jabatan pemerintahan yang dalam hal ini senantiasasi dipimpin oleh seorang pemimpin. Di Indonesia, pemimpin atau kepala pemerintahan pada tingkat nasional adalah Presiden, sedangkan pada tingkal lokal dipimpin oleh kepala daerah, yakni gubernur, bupati dan walikota. Dasar hukum pemilihan kepala daerah yakni Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".*

[397] Andrew Heywood, *Politics..,Op.Cit.,* hlm. 470.

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah dapat berhenti karena beberapa faktor sesuai dengan Pasal 78 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014, yakni meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan. Apabila kepala daerah tersebut berhenti berdasarkan faktor-faktor yang telah di sebutkan di atas, maka harus terdapat mekanisme yang digunakan sebagai solusi untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Salah satu solusi tersebut yakni melalui penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, sebagaimana dilakukan untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di 271 daerah di Indonesia yang habis masa jabatannya pada tahun 2022 dan 2023, sedangkan pilkada baru akan dilaksanakan pada tahun 2024.

Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 ditegaskan di dalam Pasal 201 ayat (9), ayat (10) dan ayat (11) UU No. 10 Tahun 2016 yang berbunyi :

> *(9) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.*
> *(10) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
> *(11) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*

Dalam aturan tersebut, terdapat beberapa problematika baik dalam tatanan regulasi maupun dalam tatanan praktik yang dapat terjadi dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Hal ini didasari karena aturan tersebut tidak megatur secara rinci terkait partisipasi dan transparansi penunjukan, pelaksanaan tugas dan pertanggungjawaban penjabat (Pj) kepala daerah. Selain itu, aturan-aturan pelaksana dari proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah masih kurang lengkap dan bahkan tumpang tindih. Untuk mengatasi beberapa permasalahan-permasalahan tersebut, penulis hendak memaparkan konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia sebagai tawaran solusi dan konsep yang dapat digunakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Akan tetapi, sebelum memaparkan terkait konsep ideal penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah di Indonesia, penulis akan memaparkan problematik-problematika penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dalam tatanan praktik.

1. Problematika Penjabat Kepala Daerah Dalam Tatanan Praktik

a. Dirharmonisasi Antar Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah merupakan hak prerogratif dari Presiden dan Menteri Dalam Negeri dan tidak terdapat tranparansi dalam proses penunjukan tersebut. Selain itu, bahwa tidak terdapat ruang partisipasi dari DPRD dan masyarakat daerah dalam setiap proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. Dampak terbesar dari minimnya partisipasi dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah adalah terjadi disharmonisasi antar penyelenggara pemerintahan daerah, baik antara pemimpin

daerah dalam kekuasaan eksekutif yakni gubernur dengan bupati/walikota, atau antara eksekutif dengan DPRD dan masyarakat daerah.

Disharmonisasi antar penyelenggara pemerintahan daerah ini terlihat secara nyata dari kasus penundaan pelantikan penjabat (Pj) Bupati Muna Barat oleh Gubernur Maluku Utara Abdul Gani Kasuba dan penjabat (Pj) Bupati Buton Selatan oleh Gubernur Sulawesi Tenggara Ali Mazi. Penundaan pelantikan penjabat (Pj) bupati ini didasari karena ketidaksesuaian antara usulan penjabat (Pj) yang diusulkan oleh gubernur dengan penjabat (Pj) bupati yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Selain itu, terdapat kasus penolakan untuk melantik penjabat (Pj) Bupati Banggai Kepulauan Dahri Saleh oleh Gubernur Sulawesi Tengah yakni Rusdy Mastura, sehingga, yang melantik penjabat (Pj) bupati tersebut malah Wakil Gubernur Sulawesi Tengah Ma'mun Amir. Setelah dilantik oleh Wakil Gubernur Sulawesi Tengah, penjabat (Pj) Bupati Banggai Kepulauan yakni Dahri Saleh malah mengundurkan diri, sehingga Gubernur Rusdy Mastura menunjuk Sekda Banggai Kepulauan sebagai pelaksana harian (Plh) Bupati. [398]

Berdasarkan kasus di atas, bahwa partisipasi baik dari penyelenggara pemerintahan daerah, yakni kepala daerah dan DPRD maupun partisipasi dari masyarakat daerah sangatlah penting untuk mewujudkan harmonisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Selain itu, dengan adanya partisipasi baik dari penyelenggara pemerintahan daerah maupun dari masyarakat daerah, maka akan lebih menjamin terjadinya komunikasi politik yang baik sehingga berpengaruh

[398] Djohermansyah Djohan, "Kontroversi Pengangkatan...,*Op.Cit.*, hlm. 6.

terhadap perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta dukungan politik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh penjabat (Pj) kepala daerah.

b. Regulasi Yang Masih Cacat dan Tidak Lengkap

Dalam penelusuran penulis, bahwa dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap yang berakibat pada kekosongan hukum serta berpengaruh terhadap kepastian hukum, seperti tidak adanya aturan terkait ketentuan rangkap jabatan oleh penjabat (Pj) kepala daerah.[399] Dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 hanya berdasar pada UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga undang-undang tersebut sama sekali tidak menjelaskan dengan jelas kedudukan dari penjabat (Pj) kepala daerah.

Aturan pelaksana dari proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah tersebut hanya berdasar kepada PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 49 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Aturan pelaksana tersebut sangatlah kurang lengkap dan tidak lagi relevan karena masih mengacu pada UU No. 23 Tahun 2004 yang mana sudah dicabut dengan UU No. 23 Tahun 2014. Selain itu, aturan pelaksana tersebut tumpang tindih dan bertentangan dengan UU No. 10 Tahun 2016, di mana dalam PP No. 6 Tahun 2005

[399] Eren Marsyukrilla, "Efektivitas Pemerintahan Bisa Terganggu", *Kompas*, 14 Mei 2022, hlm. 3.

di tegaskan bahwa masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah adalah maksimal 1 (satu) tahun, sedangkan di dalam UU No. 10 Tahun 2016 masa jabatan penjabat (Pj) ditegaskan selama 1 tahun dan dapat diperjanjang selama satu tahun dengan pejabat yang sama atau berbeda. Hal ini jelas menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian hukum, karena undang-undang dan aturan pelaksananya memuat ketentuan yang berbeda dan berlawanan. Adanya perttentangan tersebut mmembuktikan bahwa regulasi dari penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah masih cacat dan tidak lengkap.

c. Efetivitas Pemerintahan Terganggu

Selain regulasi yang cacat dan tidak lengkap, permasalahan lain yang dapat terjadi karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah yakni terganggunya efektivitas pemerintahan. Hal ini didasari karena regulasi terkait penjabat (Pj) kepala daerah tidak mengatur secara jelas terkait larangan rangkap jabatan dari penjabat (Pj) kepala daerah, sehingga dalam pelaksanaannya penjabat (Pj) kepala daerah yang ditunjuk untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah tersebut merangkap jabatan.[400]

Tidak adanya aturan yang jelas terkait larangan rangkap jabatan bagi penjabat (Pj) kepala daerah berpotensi merusak fokus dari penjabat (Pj) kepala dalam menjalankan tugasnya sebagai pemimpin daerah. Dengan kondisi tersebut, maka akan merugikan masyakat daerah karena dalam jangka waktu selama dua tahunan, daerah tersebut akan dipimpin oleh pemimpin yang tidak fokus untuk menangani permasalahan daerah yang kompleks, terlebih potensi konflik akan

[400] *Ibid*.

semakin tinggi menjelang diselenggarakannya pilkada serentak nasional tahun 2024.

Tidak adanya larangan rangkap jabatan tersebut mengakibatkan beberapa penjabat (Pj) kepala daerah memiliki jabatan rangkap, diantaranya penjabat (Pj) gubernur Sulawesi Barat Akmal Malik yang merangkap sebagai Dirjen Otonomi Daerah Kemendagri, penjabat (Pj) gubernur Kepulauan Bangka Belitung Ridwan Djamaludin yang merangkap jabatan sebagai Dirjen Minerba Kementerian ESDM, dan penjabat (Pj) gubernur Gorontalo Hamka Hendra Noer yang merangkap jabatan sebagai staf ahli Menteri Pemuda dan Olahraga.[401]

d. Menghidupkan Kembali Dwifungsi ABRI

Secara tegas bahwa TNI dan Polri aktif tidak dapat menduduki jabatan pimpinan tinggi di lingkungan jabatan sipil. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 109 UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN serta diperkuat dengan adanya Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 yang menyatakan bahwa TNI dan Polri aktif tidak dapat menjadi penjabat (Pj) kepala daerah sebelum mengundurkan diri dan menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan jabatan pimpinan tinggi pratama.

Dalam realitanya, terdapat TNI aktif yang mendudukin jabatan penjabat (Pj) kepala daerah, yakni Brigjen Adi Chandra As'aduddin yang menjabat sebagai Kepala Binda Provinsi Maluku selaku TNI aktif sebagai penjabat (Pj) bupati Seram Bagian Barat. Pelantikan Brigjen Adi tersebut jelas-jelas bertentangan dengan amanat dari Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 dan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Hal ini jelas menjadi pertanda terhadap penghidupan kembali

[401] *Ibid*.

dwifungsi ABRI yang jelas-jelas telah dihapuskan melalui pencabutan TAP MPRS No. II Tahun 1969. [402]

Adanya penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dari unsur TNI aktif, selain bertentangan secara hukum namun secara moral dan sosial juga bertentangan dengan amanat reformasi Indonesia. Hal ini menunjukan terjadinya pelanggaran terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan prinsip negara hukum yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD 1945.

2. Konsep Ideal Penunjukan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

a. Pelibatan DPRD dan Unsur Masyarakat Dalam Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Melalui Uji Publik

Dalam undang-undang ataupun aturan pelaksananya yang menjadi dasar hukum penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, tidak terdapat satu pasal pun yang menegaskan adanya ruang partisipasi masyarakat baik melalui DPRD selaku dewan perwakilan maupun masyarakat secara langsung dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah. Bahkan, dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah sama sekali tidak diberikan wewenang kepada DPRD baik tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota untuk dapat memberikan suatu pertimbangan sebagai perwakilan dari masyarakat daerah. Hal ini dapat dilihat berdasarkan Pasal 86 ayat (2) dan (3) UU No. 23 Tahun 2014, yang berbunyi :

(1) Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.
(2) Apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil walikota, Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

[402] Djohermansyah Djohan, "Kontroversi Pengangkatan.....,*Op.Cit.,* hlm. 6.

Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa tidak terdapat ruang partisipasi yang diberikan baik kepada DPRD maupun masyarakat secara langsung. Penetapan penjabat (Pj) kepala daerah menjadi hak prerogratif dari Presiden untuk menetapkan penjabat (Pj) gubernur dan hak prerogratif dari Menteri Dalam Negeri dalam menetapkan penjabat (Pj) bupati dan walikota. Berdasarkan ketentuan tersebut, bahwa mekanisme rekruitmen dan penetapan penjabat (Pj) kepala daerah sangat bersifat elitis dan tidak tranparan karena sama sekali tidak melibatkan dewan perwakilan rakyat sebagai representasi rakyat maupun rakyat secara langsung. Dampak dari tertutupnya ruang partisipasi rakyat dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, yakni lemahnya legitimasi politik penjabat (Pj) kepala daerah, ketidakharmonisan antar penyelenggara pemerintahan, dan komunikasi politik yang tidak terjalin antara pemimpin daerah dengan masyarakat daerah.

Untuk mengatasi permasalahan-permsalahan tersebut, penulis mengusulkan adanya kewajiban partisipasi masyarakat daerah melalui keterlibatan DPRD dan unsur masyarakat dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah. adapun usulan penulis yang pertama adalah adanya pemberian wewenang kepada DPRD untuk turut serta menentukan bakal calon penjabat (Pj) kepala daerah. Kedua, adanya keterlibatan unsur masyarakat melalui mekanisme uji publik yang diselenggarakan oleh panitia uji publik.

Adapun konsep uji publik yang ditawarkan oleh penulis yakni menggunakan pendeketan uji publik yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Uji publik adalah uji

kompetensi dan integritas yang dilaksanakan oleh panitia uji publik yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh pimpinan DPRD provinsi (bagi penjabat (Pj) gubernur) dan DPRD kabupaten/kota (bagi penjabat (Pj) bupati/walikota) bersama-sama dengan kepala daerah definitif. Adapun Panitia uji publik tersebut terdiri dari unsur akademisi dan tokoh masyarakat yang bertugas untuk merekomendasikan bakal calon penjabat gubernur, bupati dan walikota kepada DPRD dan kepala daerah definitif guna dibahas bersama-sama untuk menentukan bakal calon penjabat (Pj) kepala daerah. Hasil pembahasan yang telah menghasilkan bakal calon penjabat (Pj) kepala daerah tersebut selanjutnya dikirimkan kepada Menteri Dalam Negeri guna ditetapkan sebagai penjabat (Pj) kepala daerah. Dengan demikian, uji publik menjadi pintu awal penentuan bakal calon penjabat kepala daerah sebelum dibahas oleh DPRD bersama-sama dengan kepala daerah definitif dan ditetapkan oleh Presiden (bagi penjabat gubernur) dan Menteri Dalam Negeri (bagi penjabat bupati/walikota).

Adanya pemberian wewenang kepada DPRD untuk turut serta menentukan bakal calon penjabat (Pj) kepala daerah dan adanya uji publik yang dilakukan oleh panitia uji publik yang dibentuk oleh pimpinan DPRD bersama-sama dengan kepala daerah definitif setidaknya memberikan ruang bagi DPRD dan masyarakat daerah untuk turut serta terlibat dalam menentukan penjabat (Pj) kepala daerah. Selain itu, dengan adanya keterlibatan DPRD dalam membentuk panitia uji publik dan ikut menentukan bakal calon penjabat bersama-sama dengan kepala daerah definitif lebih menjamin adanya harmonisasi dan komunikasi yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kedepannya.

b. Pembentukan Aturan Pelaksana Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 Terkait Syarat, Prosedur Penunjukan dan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Aturan pelaksana terkait proses punjukan penjabat (Pj) kepala daerah sampai saat ini masih merujuk pada PP No. 6 Tahun 2005 dan PP No. 49 Tahun 2008 sebagai perubahan ketiga atas PP No. 6 Tahun 2005 tentang pemilihan, pengesahan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Aturan pelaksana tersebut belum lengkap dan cermat dalam mengatur terkait penjabat (Pj) kepala daerah. Bahkan terdapat tumpang tindih antara ketentuan batas masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah yang terdapat dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah adalah 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang selama 1 (satu) tahun dengan PP No. 6 Tahun 2005 sebagai aturan pelaksananya yang menegaskan bahwa masa jabatan penjabat (Pj) kepala daerah maksimal hanya 1 (satu) tahun.

Sangatlah penting untuk dibentuk aturan yang mengatur secara lengkap terkait kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah. Pada saat ini, dasar hukum kewenangan bagi penjabat (Pj) kepala daerah masih diatur sama seperti kewenangan kepala daerah definitif sebagaima tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah tidak sepenuhnya sama dengan kepala daerah definitif karena terdapat beberapa aturan yang membatasi kewenangannya. Aturan-aturan terkait batasan kewenangan penjabat (Pj) diatur secara berserakan dalam berbagai peraturan

perundang-undangan yakni terdapat dalam Pasal 132A ayat (1) PP No.49 Tahun 2008 terkait batasan kewenangan penjabat (Pj) secara umum, dalam Poin 2 SK Kepala BKN No. K.26-30/V.100-2/99 Tahun 2015 yang mengatur secara khusus terkait kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah dalam proses mutasi pegawai, dan diatur dalam Pasal 14 ayat (7) UU No.30 Tahun 2014 terkait batasan kewenangan bagi pejabat yang diangkat berdasarkan mandat. Tersebarnya aturan terkait batasan kewenangan tersebut mengakibatkan terjadinya pembengkakan regulasi dan berpotensi menciptakan kebingungan serta tumpang tindih.

Menurut penulis, bahwa perlu dilakukan penyatuan terkait kewenangan dan batasan kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah dalam satu peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP), sebagai aturan khusus yang mengatur secara lengkap dan rinci terkait syarat, prosedur dan kewenangan yang dimiliki oleh penjabat (Pj) kepala daerah. Hal ini bertujuan untuk menjamin penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dilaksanakan secara berkepastian hukum.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 telah memberikan amanat dalam pertimbangan hukumnya untuk membentuk aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 agar tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian penjabat tersebut tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian penjabat berlangsung terbuka, transparan, dan akuntabel untuk menghasilkan

pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah.

BAB IV

PENUTUPAN

A. Kesimpulan

Setelah melakukan penelitian dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti oleh penulis, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam tinjauan teori demokrasi, penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024 tidak mencerminkan penerapan prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan parameter demokrasi yang digunakan oleh penulis berdasarkan pendekatan teori proses kebijakan publik William N. Dunn, yakni karena: *Pertama,* tidak terdapat ruang partisipasi masyarakat melalui dewan perwakilan maupun masyarakat secara langsung dalam proses rekruitmen penjabat (Pj) kepala daerah. *Kedua,* tidak terdapat legitimasi yang kuat, karena dalam proses penunjukannya tidak terdapat ruang partisipasi bagi masyarakat untuk dapat menyatakan kehendaknya demi menjamin dan menjaga kepentingan masyarakat daerah. *Ketiga,* tidak terdapat ruang pengawasan bagi masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan tugas penjabat (Pj) kepala daerah. *Keempat,* tidak terdapat kewajiban bagi penjabat (Pj) kepala daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban baik kepada DPRD sebagai dewan perwakilan maupun kepada masyarakat daerah secara langsung.
2. Penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah pada masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-

XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022. Hal ini didasari karena penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah dilakukan tanpa adanya pembentukan aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No.10 Tahun 2016 dan mengabaikan mandat konstituional yang terdapat dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021. Selain itu, pemerintah telah mengabaikan dan melanggar amanat putusan dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022 yang melarang adanya pengangkatan dan penunjukan TNI dan Polri aktif sebagai penjabat (Pj) kepala daerah.

3. Penulis mengusulkan adanya konsep baru dan revisi dalam penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah, yakni : *Pertama*, adanya keterlibatan DPRD dan unsur masyarakat daerah dalam proses penunjukan penjabat (Pj) kepala daerah melalui uji publik. Uji publik bertujuan untuk menguji kompetensi dan integritas penjabat (Pj) kepala daerah yang dilaksanakan oleh panitia uji publik yang bersifat mandiri yang dibentuk oleh pimpinan DPRD provinsi (bagi penjabat (Pj) gubernur) dan DPRD kabupaten/kota (bagi penjabat (Pj) bupati/walikota) bersama-sama dengan kepala daerah definitif. *Kedua*, pembentukan aturan pelaksana Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 terkait syarat, prosedur penunjukan dan kewenangan penjabat (Pj) kepala daerah dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) karena aturan pelaksana dari penjabat (Pj) kepala daerah masih tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang terdapat tumpang tindih sehingga tidak berkepastian hukum dan untuk menyesuaikan dengan amanat putusan yang

terdapat dalam Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-XX/2022.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah dipaparkan di atas, saran-saran yang direkomendasikan berdasarkan penelitian ini yakni :

1. Dalam proses penunjukan pejabat publik khususnya penjabat (Pj) kepala daerah, hendaknya masyarakat baik melalui DPRD sebagai dewan perwakilan maupun masyarakat secara langsung diberikan ruang partisipasi untuk menjamin hak dan kepentingannya terlebih dalam penunjukan pemimpin daerah yang secara langsung akan berdampak bagi masyarakat daerah.
2. Dalam pengambilan suatu keputusan dan tindakan pemerintahan, hendaknya memperhatikan dan melaksanakan amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini didasari karena sifat final dan mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi, sebagai bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan yang berdasarkan pada hukum dan UUD 1945, serta sebagai bentuk penghormatan terhadap UUD 1945 sebagai konstitusi negara.
3. Perlunya pembentukan aturan pelaksana dari Pasal 201 UU No. 10 Tahun 2016 untuk menjamin adanya pelaksanaan undang-undang yang berkepastian hukum dan sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi, karena aturan pelaksana yang saat ini digunakan masih tersebar dalam

berbagai peraturan perundang-undangan dan belum menyesuaikan dengan amanat dari putusan Mahkamah Konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Indonesia. Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6.

Indonesia. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Indonesia. Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua tas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.

Indonesia. Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 292.

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4480.

Indonesia. Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Penunjukan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4865.

Indonesia. Peraturan Presiden No. 16 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota; Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33.

Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota; Berita Negara Republik Indonesia Nomor 120.

Indonesia. Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara No. K.26-30/V.100-2/99 Tanggal 19 Oktober 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 67/PUU-XIX/2021.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 15/PUU-XX/2022.

Buku

A. Dahl, Robert. *Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy and Control.* New Haven and London: Yale University Press, 1982.

A. Ubaidillah, *et al. Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) : Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani.* Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2001.

A.D. Belifante, et.al. *Beginselen van Nederlandse Staatsrecht.* Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1983.

Adhani, Hani. *Sengketa Pilkada : Penyelesaian dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi.* Depok: Rajawali Pers, 2019.

Alan R. Brewer-Cariras. *Judicial Review in Comparation Law.* Cambrige University Press, 1989.

Arifin, Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang.* Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

_____. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi.* Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

_____. *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara.* Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

_____. *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi : Perspektif Baru tentang Rule of Law and Rule of Ethics & Constitutional Law and Constitutional Ethics.* Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Aziz Hakim, Abdul. *Impeachment Kepala Daerah.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.

Barendt, Erick. *An Introduction to Constitutional Law*. Great Britanian: Biddles Ltd, Guilford and Kong's Lynn, 1998.

Bentham, David dan Kevin Boyle. *Demokrasi: 80 Tanya Jawab.* Yogyakarta: Kanisius, 2000.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia, 2008.

C. F. Strong. *Modern Political Constitution.* London: Sidgwick & Jackson, 1966.

C. Smith, Brian. *Decentralization: the Territorial Dimention of the State.* London: George Allen & Unwin, 1985.

Cappeletti, Mauro. *Judicial Review in the Contempory World.* the Bobbs-Merril Company Inc., 1979.

Dahl, Robert A. *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*. Terj. Rahman Zainudin. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2001.

Danuredjo, SLS. *Struktur Administrasi dan Sistem Pemerintahan di Indonesia.* Jakarta: Penerbit Laras, 1967.

Diamond, Larry. *Developing Democracy : Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1999.

Dunn, William N. *Public Policy Analysis: An Introduction Second Edition.* New Jersey: A. Simon & Schuster Company, 1994.

E. Lotulung, Paulus. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah.* Bandung: Citra Aditya, 1993.

Fachruddin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah.* Bandung: Alumni, 2004.

Fadjar, A. Mukhti. *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*. Malang: Setara Press, 2013.

_____. *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun MK.* Jakarta: Konstitusi Press, 2004.

Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsings Recht) yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. Depok: Rajawali Pers, 2006.

Fuady, Munir. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi.* Cet. Ke-6. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,* Jilid III. Jakarta: Gunung Agung, 1994.

Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases.* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Gusmansyah, Wery. *Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dalam Perspektif Siyasah.* Yogyakarta: Putsaka Pelajar, 2017.

H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt. *Hoofdstukken van Administratief Recht.* Utrecht: Uitgeverij Lemma BV., 1995.

Hakim, Abdul Aziz. *Impeachment Kepala Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.

Held, David. *Demokrasi dan Tatanan Global: dari Negara Modern hingga Pemerintahan Kosmopolitan.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.

Heywood, Andrew. *Political Theory: An Introduction 4th. Edition*. Terj. *Pengantar Teori Politik*. E.Setiyawati. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2018.

_____. *Politics 4th edition,* terj. Politik, A. Lintang Lazuardi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.

Huda, Ni'matul. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Nusamedia, 2009.

_____. *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.

_____. *Pilkada Serentak, Hubungan Pusat dan Daerah dan Kebijakan Penanganan Covid-19*. Yogyakarta: FH UII Press, 2020.

_____. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.

_____. *Ilmu Negara,* cet. Ke-6. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

_____. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan.* Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

Huda, Ni'matul. R. Nazriyah. *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.* Bandung: Nusamedia, 2011.

Huntington, Samuel P. dan Joan M. Nelson. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terj. Sahat Simamora. Jakarta: Rineka Cipta, 1994.

_____. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti, 2001.

Indroharto. *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.

Isra, Saldi, dan Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum Demokratis : Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

J. Kaloh. *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.* Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

J. Prihatmoko, Joko. *Pemilihan Kepala Daerah Langsung: Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan LP3M Universitas Wahid Hasyim, 2005.

J.B.J.M. ten Berge, et.al. *Verklarend Woordenboek Openbaar Bestuur*. Alphen aan den Rijn: Samson HD. Tjeenk Willink, 1992.

J.B.J.M. ten Berge. *Besturen door de Overheid.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink,1996.

Joeniarto. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*. Jakarta: Bumi Aksara, 1992.

Kukec, Marko. *Individual Representation and Local Party Government: Representative Behavior of Croatian and Slovenian Municipal Councilors*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2019.

Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia.* Jakarta: Pusat Studi HTN-UI, 1982.

Ladiqi, Suyatno dan Ismail Suardi Wekke. *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya.* Yogyakarta: Gawe Buku, 2018.

Laksono Suroso, Fajar. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif.* Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.

Levitsky, Steven, dan Daniel Ziblatt. *How Democracies Die*. Jakarta: Gramedia, 2019.

Lotulung, Paulus Effendi. *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993.

M Hill, Dilys. *Democratic Theory and Local Government.* London : George Allen & Unwin Ltd, 1971.

M. Gaffar, Janedjri. *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia.* Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

_____. *Demokrasi Konstitusional, Parktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945.* Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

_____. *Politik Hukum Pemilu.* Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

M. Hadjon, Philipus. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Maddick, Henry. *Democracy, Decentralization and Development.* London: Asia Publishing House, 1966.

Magnis Suseno, Franz. *Etika Politik : Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern.* Jakarta: Gramedia, 1987.

_____. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis.* Jakarta: Gramedia, 1997.

Mahfud MD, Moh. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

_____. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945 1945.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

_____. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah.* Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII, 2001.

_____. *Perkembangan UUD 1945 1945.* Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Marbun, S. F.. *Hukum Administrasi Negara I.* Yogyakarta: FH UII Press, 2012.

Mayo, Henry. B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1965.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Cet. Ke-6. Yogyakarta: Liberty, 2009.

Muchsan. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia.* Yogyakarta: Liberty, 1981.

Mufti, Muslim. *Teori-Teori Politik*. Bandung: Pustaka Setia, 2013.

Muslimin, Amrah. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, 1986.

Nasrullah dan Tanto Lailam. *Politik Hukum Pilkada dan Desain Badan Peradilan Khusus.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.

Nur Rachman, Irfan, dkk. *Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.* Depok: Rajawali Pers, 2021.

Nurbaningsih, Enny. *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah: Aktualisasi Wewenang Mengatur dalam Era Otonomi Luas.* Jakarta: Rajawali Press, 2020.

Nurcholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah.* Jakarta: Grasindo, 2007.

Poerbopranoto, Koencoro. *Sistem Pemerintahan Demokrasi.* Bandung: Eresco, 1987.

R. Tresna. *Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan.* Bandung: Dibya, t.t.

Rasyid, Ryaas. *Desentralisasi Dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*. Jakarta: LP3ES, 1998.

Ridwan HR. *Diskresi dan Tanggung Jawab Pemerintah.*Yogyakarta: FH UII Press, 2014.

_____. *Hukum Administrasi Negara*. 6 ed. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

_____.*Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

_____. *Urgensi Upaya Administratif di Indonesia.* Yogyakarta: FH UII Press, 2019.

Ridwan, dkk. *Perluasan Kompetensi Absolut PTUN.* Yogyakarta: Total Media, 2018.

Rishan, Idul. *Hukum dan Politik Ketatanegaraan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2020.

Riwu Kaho, Josef. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia – Identifikasi Faktor yang MempengaruhiPenyelenggaraan Otonomi Daerah.* Jakarta: Rajawali Press, 2005.

Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.* Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Santoso AZ, Lukman. *Hukum Pemerintahan Daerah : Mengurai Peoblematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.

Santoso, Topo dan Ida Budhiati. *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan.* Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Sarundajang, S. H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah,* Cet. Ke-VI. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2012.

_____. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.

Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah KonstitusiRepublik Indonesia.* Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Soehino. *Ilmu Negara.* Yogyakarta: Liberty, 2000.

Soejito, Irawan. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.* Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

Soekamto, Soerjono. *Sosiologi Suatu Pengantar.* Jakarta: Rajawali Press, 1989.

Soemantri, Sri. *Hak Menguji Materiil di Indonesia.* Bandung: Alumni, 1982.

Supriyanto, Didik, dan Ramlan Surbakti. *Integritas Pemilu 2014, Kajian Pelanggaran, Kekerasan, dan Penyalahgunaan Uang pada Pemilu 2014*. Jakarta: Kemitraan Partnership, 2014.

Syafrudin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah.* Jakarta: Bina Cipta, 1985.

Tjandra, W. Riawan. *Hukum Administrasi Negara.* Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Triwulan Tutik, Titik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,* Cet. Ke-III. Jakarta: Prenadamedia Group, 2015.

Varma, SP. *Teori Politik Modern.* Depok: Rajawali Pers, 2010.

W. Friedmann. *Legal Theory*, Fifth Edition. New York, 1967.

Wahidin, Samsul. *Hukum Pemerintahan Daerah Mengawasi Pemilihan Umum Kepala Daerah.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Karya Ilmiah

A. Razaq, Moh. Khalilullah. "Pencalonan Kepala Daerah Dari Unsur TNI Dan Polri Dalam Pilkada Serentak 2018." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2020.

Munawaroh, Nafiatul. "Desain Ulang Kewenangan Pejabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2021.

Mustopa. "Analisis Problematika Hukum Pengaturan Dinasti Politik Dalam Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2018.

Razaq Abqa, M. Ardhi. "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 Terhadap Eksistensi Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2017." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2017.

Wardhana, Allan FG. "Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pencalonan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Progresif." Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2016.

Jurnal

A. Rasinski, Kenneth, dan Tom R. Tyler. *Political Behavior Annual,* Vol. I. Colorado: Westview Press. (1986).

Adelina, Fransica. "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No. 01 (2018).

Allan Brewer-Carias. "Constitutional Courts as a Positive Legislators in Comparative Law", *International Congress of Comparative Law, International Academy of Comparative Law,*Washington, July 26-30. (2010).

Alma'arif, dan Megandaru W. Kawuryan. "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan,* 1, 6, No. 1 (2021).

Ansori, Lutfil. "Diskresi Dan Pertanggungjawaban Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan". *Jurnal Yuridis,* Vol. 2 No. 1. (2015).

Arifin Hoesein, Zainal. "Pemilu Kepala Daerah dalam Transisi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi,* Vol. 7, No. 6, (2010).

Asshiddiqie, Jimly. "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi." *Jurnal Konstitusi,* 4, 3 (2006).

Bormeo, Nancy. "On Democratic Backsliding." *Jurnal of Democracy* 27, No. 1 (2016).

Grossi, Simona. "Procedural Due Process". *Seton Hall Cir. Rev.,* 13, (2016).

Haggard, Stephen, dan Robert R. Kaufman. "Inequality and Regime Change: Democratic Transitions and the Stability of Democratic Rule", *American Political Science Review,* Vol. 106, Issue 3, (2012).

Huda, Ni'matul. "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024." *Jurnal Etika dan Pemilu*, 2, 7 (2021).

Indrayana, Denny, dan Zainal Arifin Mochtar Hosein. "Komparasi Sifat Mengikat Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Pengadilan Tata Usaha Negara", *Jurnal Mimbar Hukum,* Vol. 19, No. 3 (2007).

J. Hatmann, Bernd. "the Arrival of Judicial Review in Germany under the Weimar Constitution of 1919", *B.Y.U. Journal of Public Law,* Vol. XVIII. (2004).

Marwi, Ahmad. "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 4, No. 3 (2016).

Maula, Lia Ni'matul, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina. "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018." *Jurnal Hukum Unsulbar,* 1, 2, No. 1 (2019).

Muntoha. "Demokrasi dan Negara Hukum". *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16, (2009).

Nancy Bormeo. "On Democratic Backsliding", *Jurnal of Democracy*, Vol. 27, Issue 1, Januari, (2016).

Ridwan. "Pertanggungjawaban Publik Pemerintah dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara". *Jurnal Hukum.* No. 22, Vol. 10 (2003).

Zoelva, Hamdan. "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi,* Vol.10, No.3 (2013).

Zuhro, Siti. "Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi,* Vol.4, (2012).

Makalah dan Hasil Seminar

Ferrazi, Gabriel. *Legal Standing and Models of Local Goverment Functions in Selected Countries: Implication for Indonesia.* Makalah, Kerjasama Indonesia-Jerman, Departemen Dalam Negeri (2002).

Soemantri, Sri. "Catatan-catatan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi", disampaikan pada Seminar di Universitas Islam Indonesia, 11 Mei 2022.

Kamus dan Ensiklopedia

A. Garner, Bryan. *Black's Law Dictionary.* United States of America: Thomson Reuters, 2009.

The Encyclopedia America, Volume 16, Cet. Ke-7. Canada: Grolier Limited, 1977.

Tim Redaksi KBBI Pusat Bahasa. *Kamus Besar Bahasa Indonesia.*

Internet

"Democracy Index 2020 : In Sickness and in health ?" (The Economist Intelligence Unit, 2020), 6–14, www.eiu.com.

https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05350071/170-kepala-daerah-akan-habis-masa-jabatan-pada-2023-ini-daftarnya."170 Kepala Daerah akan Habis Masa Jabatan pada 2023, Ini Daftarnya." Diakses 16 November 2021.

https://nasional.kompas.com/read/2021/09/03/05300011/pilkada-serentak-2024-ini-101-kepala-daerah-yang-habis-masa-jabatan-pada. "Pilkada Serentak 2024, Ini 101 Kepala Daerah yang Habis Masa Jabatan pada 2022." Diakses 16 November 2021.

https://nasional.kompas.com/read/2018/01/30/15194841/polri-kaji-ulang-Penunjukan-perwira-aktif-sebagai-penjabat-gubernur?page=all,diakses 20 Januari 2022.

https://regional.kompas.com/read/2019/05/13/15192201/iqbal-suaeb-resmi-menjabat-sebagai-wali-kota-makassar, diakses 22 Januari 2022.

https://nasional.kompas.com/read/2022/05/12/09312991/dilantik-lima-penjabat-gubernur-resmi-bertugas, diakses 21 Mei 2022.

https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220707093254-32-818345/daftar-36-pj-kepala-daerah-yang-telah-dilantik-mendagri-tito-karnavian, diakses pada 3 Juli 2022.

World Bank Report 2000/2001.

Koran

Koran Kompas Edisi Rabu, 8 Juni 2022.

Koran Kompas Edisi Sabtu, 14 Mei 2022.